VISIT…

С.Е. Чаннов

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

пособие для подготовки к экзаменам

серия
Хочу все сдать

УДК34
ББК 67.400.5я73
418

Чаянов Сергей Евгеньевич — кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина (г. Саратов)

Чаннов С.Е.

418 Муниципальное право: Пособие для сдачи экзамена. — М.: Юрайт-Издат, 2006. — 192 с. — (Хочу все сдать!).

ISBN 5-94879-398-2

Непосредственной сдаче экзамена или зачета по любой учебной дисциплине всегда предшествует достаточно краткий период, когда студент должен сосредоточиться, систематизировать свои знания. Выражаясь компьютерным языком, он должен «вывести информацию из долговременной памяти в оперативную», сделать ее готовой к немедленному и эффективному использованию. Специфика периода подготовки к экзамену или зачету заключается в том, что студент уже ничего не изучает (для этого просто нет времени): он лишь вспоминает и систематизирует изученное.

Предлагаемое пособие поможет студентам в решении именно этой задачи применительно к курсу «Муниципальное право».

Содержание и структура пособия соответствуют требованиям Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования.

Издание предназначено студентам высших учебных заведений.

УДК 34
ББК 67.400.5я73

Учебное издание
Чаннов Сергей Евгеньевич

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Пособие для сдачи экзамена

Руководитель направления *А.А. Попов*
Редактор *Т.А. Ярмахова*
Корректор *М.Б. Быкова*
Компьютерная верстка *Н.Ф. Цыганова*

Подписано в печать 14.03.2006. Формат 84×108¹/₃₂.
Гарнитура «NewtonC». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 10,08. Тираж 2000 экз. Заказ № 1360

Покупайте наши книги:
— в нашем офисе: 140004, Московская область, г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1;
— через Интернет-магазин: www.books.urait.ru; e-mail: **books@books.urait.ru.**

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных диапозитивов в ОАО «ИПП «Правда Севера». 163002, г. Архангельск, пр. Новгородский, 32. Тел./факс (8182) 64-14-54, тел.: (8182) 65-37-65, 65-38-78, 29-20-81
www.ippps.ru, e-mail: ippps@atnet.ru

© Чаннов С.Е., 2006
© ООО «Юрайт-Издат», 2006

ISBN 5-94879-398-2

www.infanata.org

Содержание

Принятые сокращения **5**

Тема 1. Муниципальное право как отрасль Российского права, наука и учебная дисциплина **6**
1.1. Понятие муниципального права 6
1.2. Предмет и методы муниципального права 9
1.3. Муниципальное право как наука 12
1.4. Муниципальное право как учебная дисциплина 14

Тема 2. Понятие и система местного самоуправления в Российской Федерации **16**
2.1. Основные теории местного самоуправления 16
2.2. Понятие и принципы местного самоуправления. 20
2.3. Система местного самоуправления 25

Тема 3. Правовые основы местного самоуправления **28**
3.1. Международные документы и федеральные нормативные акты 28
3.2. Законодательные акты субъектов Российской Федерации 37
3.3. Муниципальные правовые акты 38

Тема 4. Территориальные основы местного самоуправления **46**
4.1. Понятие и виды муниципальных образований 46
4.2. Создание, объединение и преобразование муниципальных образований, изменение их границ 54

Тема 5. Система органов местного самоуправления **57**
5.1. Понятие системы органов местного самоуправления 57
5.2. Представительный орган муниципального образования 63
5.3. Местная администрация 67
5.4. Глава муниципального образования 70
5.5. Иные органы и должностные лица местного самоуправления 71

Тема 6. Формы прямого волеизъявления населения на местном уровне **75**
6.1. Местный референдум как высшая форма народовластия 75
6.2. Муниципальные выборы 78
6.3. Голосование по отзыву выборного должностного лица местного самоуправления и вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования 80
6.4. Сходы граждан 81
6.5. Территориальное общественное самоуправление 82

6.6. Обращения граждан в органы местного самоуправления ... 85
6.7. Иные формы прямого волеизъявления населения на местном уровне ... 87

Тема 7. Экономическая основа местного самоуправления ... **95**
7.1. Муниципальная собственность ... 95
7.2. Местный бюджет ... 106
7.3. Бюджетный процесс на местном уровне ... 116

Тема 8. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления ... **126**
8.1. Понятие и принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления ... 126
8.2. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления ... 130
8.3. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями ... 138
8.4. Временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти ... 152
8.5. Надзор за органами и должностными лицами местного самоуправления ... 156

Тема 9. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления ... **160**
9.1. Понятие ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления ... 160
9.2. Конституционная ответственность ... 161
9.3. Административная ответственность ... 169
9.4. Дисциплинарная ответственность ... 171
9.5. Гражданско-правовая ответственность ... 175
9.6. Уголовная ответственность ... 177

Тема 10. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации ... **180**
10.1. Организация местного самоуправления в городах федерального значения ... 180
10.2. Организация местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях ... 184
10.3. Организация местного самоуправления в наукоградах ... 188
10.4. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях ... 190

Литература ... **192**

Принятые сокращения

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ

ЗК РФ — Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ

УК **РФ** — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ

Закон о местном самоуправлении (1995) — Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Закон о местном самоуправлении (2003) — Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

гл. — глава (-ы)
ЖКХ — жилищно-коммунальное хозяйство
ОАО — открытое акционерное общество
п. — пункт (-ы)
подп. — подпункт(-ы)
РФ — Российская Федерация
СНГ — Содружество Независимых Государств
ст. — статья (-и)
ч. — часть (-и)

ТЕМА 1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

1.1. Понятие муниципального права

Муниципальное право — относительно новое понятие для российской правовой системы. Возникновение муниципального права как отрасли права относится к началу 1990-х гг. В этот период в Российской Федерации шел процесс формирования правовой базы местного самоуправления. Количественное и качественное наращивание системы правовых норм, регламентирующих местное самоуправление в нашей стране, стало важным фактором становления муниципального права как самостоятельной отрасли российского права.

В теории права под отраслью права понимается обособившаяся внутри его системы совокупность однородных правовых норм, регулирующих определенную область (сферу) общественных отношений [19, с. 396]. Муниципальное право регулирует общественные отношения, возникающие в сфере организации и функционирования местного самоуправления.

Изначально муниципальное право возникло как подотрасль конституционного права. В силу этого некоторые ученые и в настоящее время не рассматривают его в качестве самостоятельной отрасли. Мнение о муниципальном праве как подотрасли конституционного права обычно основывается на том, что местное самоуправление является одной из форм народовластия, в силу чего в Конституции РФ есть отдельная глава, в которой содержатся нормы, регулирующие основы местного самоуправления. Кроме того, особенностью подотрасли является наличие в ее составе общего института, закрепленного, как правило, в особой главе кодифицированного нормативного акта [2, с. 155]. В качестве такого кодифицированного акта применительно к муниципальному праву рассматривается Конституция РФ. Однако Конституция РФ является особым актом, носящим нормативно-учредительный характер и содержащим в себе основы всех отраслей российского права. Придерживаясь данной точки зрения, с тем же успехом к подотраслям конституционного права можно отнести административное, гражданское, трудовое право и иные отрасли.

Правовое регулирование местного самоуправления отнюдь не исчерпывается конституционными нормами. А.Н. Костюков совершенно верно указывает, что общественные отношения, регулируемые конституционным и муниципальным правом, различаются. Конституционное право регулирует отношения, определяющие принципы, на которых основано устройство государства и общества, а муниципальное — отношения, возникающие при реализации права населения на местное самоуправление. Муниципальное право конкретизирует положения конституционного права в области местного самоуправления [12, с. 11].

В юридической науке существует также мнение, что муниципальное право является подотраслью административного права. Например, Ю.Н. Старилов наряду с милицейским, строительным, социальным, служебным, образовательным правом относит муниципальное право к Особенной части административного права [18, с. 21]. В.С. Четвериков, называя муниципальное право комплексной отраслью в силу отсутствия своих, специфических норм права и использования правовых норм конституционного, гражданского, административного права, фактически говорит о нем как подотрасли административного права [21, с. 50].

Безусловно, муниципальное право имеет очень много общего с административным. Во-первых, само муниципальное управление достаточно схоже с государственным, так как осуществляется преимущественно с использованием метода власти — подчинения. Во-вторых, муниципальная служба принципиально не отличается от государственной гражданской службы. В-третьих, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, выполняя при этом функции государственного управления. В-четвертых, в круг вопросов местного значения включается правоохранительная деятельность, органы местного самоуправления могут являться органами административной юрисдикции.

Тем не менее все это еще не позволяет включать муниципальное право в административное в качестве подотрасли.

Значительный объем в муниципальном праве норм конституционного, гражданского, финансового и некоторых других отраслей права позволяет считать его самостоятельной комплексной отраслью российского права. В пользу отраслевого характера муниципального права говорит и тот факт, что оно обладает присущим только ему предметом регулирования, специфическими правовыми конструкциями, своеобразной структурированностью норм, сочетанием различных методов юридического воздействия, т.е. совокупностью факторов внутреннего свойства [7, с. 9].

Слово «муниципальный» происходит от латинского «municipium», обозначающего буквально «самоуправляющаяся община» [7, с. 6]. О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев уточняют, что «munus» по латыни значит тяжесть, тягота, бремя, а «capio» — беру, принимаю. В связи с этим муниципалитетом называлось городское управление, берущее на себя решение общегородских задач, распоряжение хозяйственными средствами [13, с. 45].

В процессе становления отрасли российского права, регулирующей организацию и функционирование местного самоуправления, за ней утвердилось наименование «муниципальное право», несмотря на наличие в русском языке близкого в данном случае по значению термина «местное право». Закон о местном самоуправлении (2003) предусматривает, что слова «местный» и «муниципальный» и словосочетания с ними должны пониматься как тождественные. В различных нормативных актах, затрагивающих данную сферу, чаще используется термин «местный». Так, в Конституции РФ и других нормативных актах говорится о местном самоуправлении, органах местного самоуправления, местном бюджете и т.п. Вместе с тем в законодательстве речь идет о существовании муниципальной собственности, муниципальных образованиях. В связи с этим наименование отрасли права, регулирующей местное самоуправление, как «муниципальное право» представляется вполне допустимым.

Под муниципальным правом понимается не только отрасль права, но еще и научная, и учебная дисциплины. Все эти понятия взаимосвязаны между собой, так как имеют один источник — сферу общественных отношений, возникающих при организации и деятельности местного самоуправления. Однако каждое из этих понятий имеет свое специфическое содержание.

1.2. Предмет и методы муниципального права

Каждая отрасль права имеет свои предмет и метод правового регулирования. Под *предметом* отрасли права обычно понимаются определенные виды общественных отношений, регулируемых этим правом. В структуру предмета правового регулирования входят следующие элементы: 1) субъекты (индивидуальные и коллективные); 2) поведение, поступки и действия субъектов; 3) объекты (предметы, явления) окружающего мира, по поводу которых люди вступают во взаимоотношения друг с другом и к которым проявляют свой интерес; 4) социальные факторы (события, обстоятельства), выступающие непосредственными причинами возникновения или прекращения соответствующих отношений [19, с. 399].

Предметом муниципального права является совокупность общественных отношений, возникающих при организации и функционировании местного самоуправления.

Такие общественные отношения можно классифицировать как отношения, которые возникают:

1) при реализации населением форм непосредственной демократии;

2) формировании органов местного самоуправления;

3) обеспечении органами местного самоуправления жизнедеятельности населения муниципального образования, решения других вопросов местного значения;

4) взаимодействии органов местного самоуправления с органами государственной власти, в том числе и реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться в соответствии с законодательством;

5) судебной защите прав органов местного самоуправления и гарантий местного самоуправления как такового;

6) несении ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Более сложная ситуация складывается в отношении *метода* муниципального права. Само слово «метод» означает способ, прием практического осуществления чего-либо. Однако такое понимание метода является слишком общим и, по сути, ничего не объясняющим. Применительно к отрасли права любой метод прежде всего направлен на осуществле-

ние некоего воздействия одного субъекта права на другой. Такое воздействие осуществляется обычно путем волеизъявления одного участника по отношению к другим. Таким образом, метод приобретает роль связующего средства между субъектом муниципального права и другими участниками правоотношений. При этом метод правового регулирования заключает в себе не только волеизъявление, но и характер последнего.

Развитие юридической науки в последние годы привело к появлению принципиально новых отраслей российского права, которые не имеют своего особого метода правового регулирования и именуются комплексными. Комплексная отрасль права — это особая юридическая целостность, ее своеобразие объясняется наличием специфических приемов регулирования, принципов, положений, свидетельствующих о существовании специального юридического режима [3, с. 198].

Комплексный характер муниципального права проявляется в соединении в нем разнородных институтов. Деятельность органов местного самоуправления распространяется на самые различные сферы общественной жизни. Так, они имеют полномочия в сфере ЖКХ, транспорта и связи, охраны общественного порядка, земельных отношений, управления муниципальной собственностью, охраны окружающей природной среды и т.д. Соответственно, нормы муниципального права направлены на регулирование не только собственно муниципально-правовых, но и административно-правовых, конституционно-правовых, гражданско-правовых и иных общественных отношений. Многие нормы муниципального права одновременно являются нормами других отраслей. Например, ч. 1 ст. 52 Закона о местном самоуправлении (2003) содержит следующую правовую норму: «Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет)». Данная норма, безусловно, является нормой муниципального права, так как закрепляет право муниципальных образований на формирование собственного бюджета. В то же время эта норма относится к финансовому праву, потому что она предписывает существование местных бюджетов в бюджетной системе РФ. Этот феномен называется удвоением структуры права. Таких примеров можно привести достаточно много именно в силу комплексного характера муниципального права, многообразия регулируемых им общественных отношений.

Для публичных отраслей права характерно использование императивных, а для частных отраслей — диспозитивных методов. Местное самоуправление по своей сути является публично-правовым институтом, поэтому в муниципальном праве преобладают императивные методы.

Императивные методы правового регулирования основаны на неравенстве участников правоотношений и установлении жесткой, однозначной модели их поведения. В муниципальном праве используют следующие императивные методы:

1) предписание, заключающееся в установлении в для субъекта правоотношения определенного порядка действий, который не может быть нарушен. Юридическим фактом для возникновения правоотношений в данном случае является, как правило, властное предписание. Так, ч. 7 ст. 19 Закона о местном самоуправлении (2003) предписано сопровождать наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями предоставлением им субвенций из федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ;

2) запрет, заключающийся в запрещении определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия. Так, ч. 2 ст. 19 Закона о местном самоуправлении (2003) запрещает производить наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами, кроме законов.

Диспозитивные методы правового регулирования основаны на равенстве участников правоотношений и в их возможности самостоятельно выбирать модель поведения. В муниципальном праве используют следующие диспозитивные методы:

1) дозволение, заключающееся в предоставлении участникам муниципальных правоотношений права совершать либо не совершать какие-либо действия по своему выбору. Дозволение может быть неопределенным, когда никаких ограничений в выборе вообще не предусматривается, и определенным, когда субъекту предоставляется свобода выбора из нескольких вариантов поведения. Так, ч. 4 ст. 35 Закона о местном самоуправлении (2003) предусматривает, что представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных

поселений либо может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

2) согласование, применяющееся при регулировании правоотношений между равными субъектами для достижения какого-либо согласия между ними. Этот метод может применяться, например, при взаимодействии органов местного самоуправления двух муниципальных образований и более;

3) рекомендации, заключающиеся в указании законодателем предпочтительной (но не обязательной) модели поведения участников муниципальных правоотношений. Так, многие субъекты РФ с целью упрощения муниципального правотворчества принимают типовые уставы муниципальных образований, которые носят рекомендательный характер;

4) поощрение. Этот метод во многом схож с методом рекомендаций. Разница состоит лишь в том, что при использовании метода поощрений законодатель не только рекомендует какую-либо модель поведения, но и предоставляет льготы или иные блага при ее выборе.

Исходя из изложенного выше, *муниципальное право* можно определить как *комплексную отрасль российского права, представляющую совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования местного самоуправления.*

1.3. Муниципальное право как наука

Термин «муниципальное право» используется, как уже отмечалось, для обозначения не только отрасли права, но и научной дисциплины.

Научная дисциплина «муниципальное право» — это совокупность знаний, теорий и идей о правовом регулировании организации и функционирования местного самоуправления. Муниципальное право как наука — более широкое понятие, чем муниципальное право как отрасль права. Наука муниципального права помимо общепризнанных норм рассматривает дискуссионные положения, выдвигает новые концепции и гипотезы. В рамках научных исследований помимо действующих в Российской Федерации в настоящее время институтов местного самоуправления ученые изучают практику правового регулирования организации и деятельности местной власти на предыдущих этапах развития российской государственности, а также обращаются к зарубежному опыту в данной сфере.

Муниципальное право как научная дисциплина является составной частью юридической науки. Возникновение науки муниципального права относится к началу 1990-х гг. Вместе с тем проблемы организации органов местного управления изучались еще задолго до указанного времени. В связи с этим при исследовании проблем местного самоуправления специалисты часто обращаются к дореволюционному опыту организации земской власти в Российской империи, а также к опыту организации местных советов в СССР.

Теоретическими источниками муниципального права являются фундаментальные научные труды ученых-юристов и видных деятелей земского движения дореволюционной России, изучавших опыт организации земского и городского самоуправления. В первую очередь можно отметить такие работы, как «Государственное и общественное управление и самоуправление и судебная власть» В.П. Безобразова (1882), «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» А.И. Васильчикова (1869—1877), «История местного самоуправления в России» А.Д. Градовского (1899), «Самоуправление» Н.И. Лазаревского (1902). Изучением проблем местного самоуправления занимались также ЛА Велихов, Н.М. Коркунов, В.Н. Лешков, М.И. Свешников, Б.Н. Чичерин и др.

Однако в дореволюционной России не произошло выделения муниципального права в самостоятельную отрасль права или научную дисциплину. Проблемы муниципальных отношений изучались в основном в рамках государственного или административного права.

В советское время местное самоуправление было фактически ликвидировано и заменено системой местных советов, которые являлись местными органами государственной власти. Однако не следует полностью отбрасывать изучение опыта функционирования этой системы, который получил отражение в юридической науке в период советского строительства. Среди видных теоретиков можно назвать таких ученых, как И.А. Азовкин, С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, А.А. Безуглов, В.И. Васильев, Ю.М. Козлов, Е.И. Козлова, А.Я. Слива, Ю.А. Тихомиров, К.Ф. Шеремет.

В настоящее время многие из них продолжают свои исследования в данной сфере и являются видными представителями в области муниципального права. В последние годы проблемы организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации активно изучают также Н.С. Бондарь, И.В. Выдрин, А.И. Коваленко, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин, И.И. Овчинников, Н.А. Писарев, Н.В. Постовой, В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина, В.С. Четвериков и др.

Научная дисциплина муниципального права изучает нормы муниципального права и регулируемые ими общественные отношения. При этом используются присущие всему правоведению общенаучные методы (диалектический, системный, конкретно-социологичекий), а также специальные (сравнительно-правовой, статистический, нормативно-логический, структурно-функциональный, историко-юридический и др.).

1.4. Муниципальное право как учебная дисциплина

Термин «муниципальное право» применяется также и в качестве названия учебной дисциплины, изучение которой предусматривается *учебными планами* специальностей 021100 «Юриспруденция», 061000 «Государственное и муниципальное управление», а также некоторых других. Задачи данного курса состоят в оказании помощи будущим юристам и менеджерам в изучении основ правового регулирования организации и функционирования местного самоуправления.

Учебная дисциплина муниципального права представляет собой совокупность наиболее общих знаний, теорий и идей о правовом регулировании организации и функционирования местного самоуправления.

Можно выделить следующие основные отличия учебной дисциплины муниципального права от науки:

1) учебная дисциплина является вторичной по отношению к науке, так как базируется на ее достижениях;

2) учебная дисциплина не использует теорий и гипотез, а оперирует только общепризнанными положениями;

3) наука всегда обладает свойством пробельности, учебная дисциплина такого свойства иметь не может;

4) источником науки являются научные статьи, монографии, диссертационные исследования, источником учебной дисциплины — учебники и учебные пособия.

В рамках данной учебной дисциплины изучаются как наиболее значимые нормы муниципального права, так и важнейшие теоретические положения, выработанные наукой.

Выводы

1. Муниципальное право можно определить как комплексную отрасль российского права, представляющую совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования местного самоуправления.

2. Предметом муниципального права является совокупность общественных отношений, возникающих при организации и функционировании местного самоуправления. Муниципальное право не имеет своего особого метода правового регулирования, в нем используются различные методы, заимствованные из других отраслей права.

3. Термин «муниципальное право» используется для обозначения не только отрасли права, но и научной дисциплины. Научная дисциплина «муниципальное право» — это совокупность знаний, теорий и идей о правовом регулировании организации и функционирования местного самоуправления. Муниципальное право как наука — более широкое понятие, чем муниципальное право как отрасль права.

4. Учебная дисциплина «Муниципальное право» представляет собой совокупность наиболее общих знаний, теорий и идей о правовом регулировании организации и функционирования местного самоуправления.

Тема 2. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Основные теории местного самоуправления

В российской и зарубежной юридической науке нет однозначного понимания местного самоуправления. Наиболее полное и широкое толкование этого понятия было дано в Англии (local self-government) еще в XVII в., затем в XIX в. его заимствовали государствоведы Германии и России. Английские ученые местное самоуправление считали административным порядком, согласно которому местные выборные органы осуществляли общественное управление под наблюдением центрального правительства. Во Франции данный термин долгое время вовсе не применялся, вместо него использовались термины «децентрализация» (decentralisation (f)), «деконцентрация» (deconcentration (0) и «муниципальная власть» (pouvoir (m) municipal). Однако после подписания Европейской хартии местного самоуправления (1985) стал внедряться также термин «l'autonomie locale», который по смыслу близок именно к понятию «местное самоуправление».

Возникновение теорий, объясняющих сущность местного самоуправления, обычно датируют серединой XIX в. Первой из них стала *общественная теория самоуправления,* зародившаяся в Бельгии и Франции. Долгое время она была доминирующей как в зарубежной, так и русской литературе. Суть ее сводилась к противопоставлению местного общества государству, общественных интересов — политическим. Считалось, что местное общество самостоятельно ведает хозяйственными вопросами, а правительственные органы занимаются только государственными делами.

В рамках данной теории выделяется *теория свободной (естественной) общины.* Ее основоположниками были Гербер, Арене, Э. Мейер, О. Лабанд, О.Ресслер. Суть этой теории

заключается в том, что право населения (общины) на заведование местными делами (самоуправление) является неотъемлемым, присущим ей изначально и независимым от воли государственной власти. Отсюда в понятие самоуправления включали следующие элементы: управление собственными делами общины; признание общин как субъектов принадлежащих им прав, а должностных лиц общинного управления по сути органами не государства, а общины. Исходя из этого, создатели теории естественной общины выделяли не три, а четыре ветви власти: законодательную, исполнительную, судебную и муниципальную, которая признавалась равной остальным [22, с. 16].

Для теории свободной общины характерны следующие основополагающие начала организации местного самоуправления:

а) избираемость органов местного самоуправления членами общины;

б) разделение дел, которыми ведает община, на собственные и препорученные ей государством;

в) местное самоуправление, т.е. управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;

г) признание органов местного самоуправления органами общин, а не государства;

д) невмешательство государственных органов в собственную компетенцию общины. Они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции [13, с. 48].

Вторым направлением общественной теории самоуправления является так называемая *хозяйственная теория,* ставшая развитием теории (естественной) общины. Среди ее пропагандистов были Р. Моль и А. Васильчиков. Сторонники этой теории делали упор не только на признание самоуправляющейся общины в качестве самостоятельного субъекта права, но и на реализацию ею коммунальной деятельности. Считалось, что местное самоуправление чуждо политике, но имеет свою особую сферу хозяйственной деятельности [22, с. 17].

Среди видных русских ученых, являвшихся приверженцами общественной теории, можно назвать В.Н. Лешкова. В своих трудах он обосновывал прогрессивную идею независимости органов самоуправления от государства, хотя и не отрицал возможности его контроля за деятельностью этих органов, и ука-

зывал на разную природу власти органов местного самоуправления и государства. Различие между ними, с его точки зрения, заключалось в том, что в государстве власть имеет значение необходимой, а в органах самоуправления — всегда выборной[1].

А.И. Васильчиков ратовал за жесткое разграничение компетенции между органами самоуправления и государства и ограничивал активность самоуправляющихся единиц пределами территории, относящейся к их ведению. По его мнению, они не должны были заниматься политическими вопросами, целиком предоставив это государству, а обязаны ведать только местные пользы и нужды[2].

Общественная теория недолго была единственной теорией местного самоуправления. Вскоре появилась *государственная теория самоуправления,* основные положения которой были сформулированы в XIX в. выдающимися немецкими учеными того времени Р. Гнейстом и Л. Штейном. Эта теория получила широкое распространение в России, развитию ее основных положений уделяли внимание такие видные русские юристы, как Н.И. Лазаревский, А.Д. Градовский, В.П. Безобразов.

Суть государственной теории заключалась в том, что местное самоуправление является лишь частью государственного управления и полностью подчинено ему. Всякое управление публичного характера, по мнению сторонников данной теории, есть дело государственное. В процессе становления местного самоуправления происходит не обособление местного сообщества, а привлечение местных жителей на службу государственным интересам и целям. Н.И. Лазаревский определял местное самоуправление как систему децентрализованного государственного управления, где децентрализация обеспечивается рядом юридических гарантий, которые, с одной стороны, ограничивают самостоятельность органов местного самоуправления, а с другой, обеспечивают тесную связь государства с данной местностью и ее населением. По его мнению, государственная власть является совокупностью полномочий монарха, коронной администрации, парламента, органов самоуправления[3].

[1] *Пешков В.Н.* Опыт деятельности земства и его земских учреждений по Положению 1864 г. января первого. М., 1865.

[2] *Васильчиков А.И.* О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1891. С. 1-6.

[3] *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. II. Ч. 1. С. 46-47.

Свое мнение о соотношении между органами местного самоуправления и местной администрацией высказывал еще один сторонник государственной теории, известный юрист В.П. Безобразов. С его точки зрения, они представляют собой разные формы одной и той же власти[1]. Из этого положения он делал вывод о том, что органы местного самоуправления должны быть включены в государственную систему управления, а не являться чужеродным телом по отношению к ней.

Симбиозом общественной и государственной теории является *дуалистическая теория местного самоуправления,* согласно которой органы местного самоуправления должны действовать, с одной стороны, как инструмент государственной администрации, а с другой — быть в известной степени независимыми от нее. Сторонники этой теории пытались таким образом взять лучшее из государственной и общественной теорий местного самоуправления.

Помимо получивших наибольшее распространение государственной и общественной теорий можно отметить также юридическую и политическую теории местного самоуправления.

Суть *юридической теории* состояла в том, что органы самоуправления — это юридические лица, создаваемые государством для удовлетворения общих потребностей. Орган самоуправления не является частью государственного аппарата, так как помимо осуществления функций государственного управления ведает местными пользами и нуждами. Исходя из этого, сторонники юридической теории настаивали на принципе равенства государственных и местных органов власти, отношения которых, по их мнению, должны строиться как юридические отношения равных юридических лиц[2].

Согласно *политической теории* основу самоуправления составляет совокупность юридических гарантий, обеспечивающих самостоятельность самоуправляющимся единицам. Сторонники этой теории противопоставляли царским чиновникам — профессионалам и бюрократам — выборных местного населения [22, с. 17]. Выборность в местном самоуправлении трактовалась как один из способов достижения самостоятельности его органов.

[1] *Безобразов В.П.* Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. С. 1.

[2] *Чичерин Б.Н.* Бюрократия и земство / Вопросы политики. М., 1905. С. 78.

Ни одна из описанных теорий самоуправления не действовала в чистом виде. Идея, положенная в основу либо государственной, либо общественной, либо политической теорий самоуправления, в реальности могла столкнуться с самыми различными препятствиями при ее осуществлении. Да и сами теории, базировавшиеся на конкретных практических материалах, не могли не претерпевать изменений под влиянием развивающихся общественных отношений [23, с. 16].

Во всех рассмотренных теориях основным был вопрос о соотношении государственной власти и местного самоуправления: является ли местное самоуправление по своей природе независимым от государства или оно все же представляет собой подчиненное образование, существующее только по воле государства, в его рамках и всецело зависимое от него? Для того чтобы ответить на этот вопрос, обратимся к современным представлениям о местном самоуправлении.

2.2. Понятие и принципы местного самоуправления

В словаре С И. Ожегова содержится следующее определение термина «местное самоуправление»: внутреннее, своими собственными силами управление делами в какой-либо организации, коллективе[1]. Однако необходимо отметить, что это определение было дано в то время, когда местного самоуправления в нашей стране практически не существовало.

Основным документом, устанавливающим правовой статус местного самоуправления в Российской Федерации, является Конституция РФ, согласно ст. 12 которой признается и гарантируется местное самоуправление. В этой статье также подчеркивается, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Именно это последнее положение породило ряд споров в правовой литературе относительно соотношения государственной власти и местного самоуправления.

О местном самоуправлении упоминается также еще в ряде статей Конституции РФ (в частности, в ст. 15, 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46, 68 и др.), а организации местного самоуправления посвящена гл. 8 (ст. 130—133). Тем не менее нигде

[1] *Ожегов СИ.* Словарь русского языка. М., 1989. С. 694.

в Конституции РФ не дается определение понятия «местное самоуправление».

Законодательные определения местного самоуправления содержатся в ч. 1 ст. 2 Закона о местном самоуправлении (1995) и в ч. 2 ст. 1 Закона о местном самоуправлении (2003). Различие между определениями в этих законах не носит принципиального характера. В Законе о местном самоуправлении (2003) записано: «Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Следует отметить, что определение местного самоуправления в российском законодательстве несколько отличается от используемого в Европейской хартии местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.). В соответствии с п. 1 ст. 3 Хартии под местным самоуправлением понимается право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения. Очевидно, что в Хартии под местным самоуправлением в первую очередь понимается деятельность органов местного самоуправления, в то время как российский закон подчеркивает участие населения.

Признание местного самоуправления одной из форм народовластия закреплено в ч. 2 ст. 3 Конституции РФ. Местное самоуправление может осуществляться народом непосредственно или опосредованно путем создания органов местного самоуправления. В соответствии с ч. 1 ст. 131 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, таким образом обеспечивается опосредованное участие населения в решении вопросов местного значения.

Местное самоуправление осуществляется населением самостоятельно. Это означает, что местное самоуправление представляет собой самостоятельный уровень публичной власти, не находящийся в иерархическом подчинении госу-

дарственной власти. Органы местного самоуправления в соответствии со ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем это не исключает возможность последних в отдельных случаях контролировать и направлять деятельность по осуществлению местного самоуправления. Пределы такого вмешательства устанавливаются федеральным законодательством.

Местное самоуправление также осуществляется населением под свою ответственность. В данном случае речь идет о так называемой позитивной ответственности, т.е. все последствия принимаемых решений в рамках реализации местного самоуправления ложатся непосредственно на население. Муниципальные образования сами отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности. Муниципальные образования не отвечают по обязательствам Российской Федерации и ее субъектов (ст. 126 ГК РФ).

Под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. В отличие от Закона о местном самоуправлении (1995) Закон о местном самоуправлении (2003) предусматривает различные вопросы местного значения для разных видов муниципальных образований. Конкретный перечень вопросов местного значения каждого муниципального образования закрепляется в его уставе.

Вопросы местного самоуправления могут решаться только населением или органами местного самоуправления самостоятельно. Как следует из Постановления Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"» (далее — Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П), передача органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения органам государственной власти недопустима.

Случаи временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления предусмотрены ст. 75 Закона о местном самоуправлении (2003).

Местное самоуправление осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций. Это проявляется, в частности, при принятии символики муниципальных образований, определении наименований органов местного самоуправления и т.д.

В целом местное самоуправление — это многозначное понятие, которое можно рассматривать в нескольких аспектах:

1) местное самоуправление — одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с принципом разделения властей определяет систему управления демократического правового государства;

2) местное самоуправление — это право граждан (населения) данной территории на самостоятельное заведование местными делами;

3) местное самоуправление — это сама деятельность граждан по самостоятельному разрешению вопросов местного значения;

4) местное самоуправление — это одна из предусмотренных Конституцией РФ форм народовластия;

5) местное самоуправление — один из видов социального управления, так как его задачей является управление обществом.

Органы местного самоуправления осуществляют ту разновидность публичной власти, которая носит название местной, или муниципальной. Муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих государственной власти: возможность принимать общеобязательные решения и обеспечивать их исполнение, издавать нормативные акты и т.д. Однако данные признаки не столько подчеркивают государственные начала местной власти, сколько отражают ее публичный характер.

Эта позиция очень четко выражена в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ст. 80, 90, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. "Об органах исполнительной власти в республике Коми"» (далее — Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П). Рассматри-

вая вопрос о местных представительных органах власти в республике Коми, Конституционный Суд РФ указал, что само по себе то, что местные представительные органы согласно Закону республики Коми являются органами власти, не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной. Таким образом, согласно позиции Конституционного Суда РФ органы местного самоуправления осуществляют не государственную, а муниципальную власть, т.е. их природа не является государственной.

Таким образом, муниципальная власть — это публичная власть особого рода, которая от государственной власти отличается следующими признаками:

- территориальной ограниченностью;
- более широким спектром форм непосредственного участия населения в управлении своими территориями;
- системой принуждения в местном самоуправлении;
- законодательным ограничением прав местной власти со стороны государства;
- подконтрольностью государству реализации передаваемых местной власти государственных полномочий;
- преобладанием в сфере полномочий местного самоуправления хозяйственной составляющей, а не властной.

Местное самоуправление в Российской Федерации базируется на определенных принципах. Большинство авторов, рассматривающих этот вопрос, относят к числу общих принципов местного самоуправления следующие:

— самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий;

— организационную обособленность местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач;

— многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления, учет исторических, национальных, культурных и иных особенностей;

— сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления населения;

— соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его компетенции;

— законность в организации и деятельности местного самоуправления;

— соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

— ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, населением, предприятиями, учреждениями, организациями;

— гласность деятельности местного самоуправления;

— государственную гарантированность местного самоуправления [6].

2.3. Система местного самоуправления

Одним из важнейших условий выделения муниципального права в самостоятельную отрасль права является наличие элементов системы местного самоуправления, организация и деятельность которых регулируется нормами муниципального права [17, с. 10].

Термин «система» (от греч. «systema») может трактоваться как «план, порядок расположения частей целого, предначертанное устройство, ход чего-либо, в последовательном связном порядке»[1]. В Толковом словаре С И. Ожегова, Н.Ю. Шведовой термин «система» понимается в том числе и как «форма организации чего-либо, совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое»[2].

В правовой науке понятие системы не выходит за рамки его философского содержания, однако оно имеет определенную специфику. Например, К.С. Вельский полагает, что под системой понимают определенный порядок в расположении отдельных частей какого-нибудь явления. Понятие системы применяется там, где речь идет о совокупности элементов, образующих нечто целое, о раскрытии единого во множестве [5, с. 5].

Таким образом, система местного самоуправления включает основные входящие в него элементы. Наиболее верной представляется точка зрения О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева. Они считают, что под системой местного самоуправления следует понимать совокупность организационных форм местного самоуправления в рамках муниципальных образований, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни [13, с. 133].

---

1 *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1998. С. 188.

2 *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 719.

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Таким образом, на конституционном уровне закрепляются две основные формы народовластия: непосредственная (прямая демократия) и через системы органов государственной и муниципальной власти (опосредованная демократия). Соответственно в рамках системы местного самоуправления можно выделить следующие формы: прямого волеизъявления граждан (непосредственной демократии) на местном уровне и опосредованного участия населения в местном самоуправлении через систему его органов.

Многие авторы в системе местного самоуправления выделяют также отдельную группу, связанную с территориальным общественным самоуправлением [13, с. 135; 22, с. 56; и др.]. Однако территориальное общественное самоуправление при всей своей специфике является все же одной из форм прямого волеизъявления граждан на местном уровне, что следует из содержания гл. 5 «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» Закона о местном самоуправлении (2003).

Таким образом, под *системой местного самоуправления* следует понимать совокупность форм прямого волеизъявления граждан на местном уровне и органов местного самоуправления, существующих в рамках муниципальных образований, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни.

Единство системы местного самоуправления обусловлено тем, что она основывается на демократических принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, строится с учетом роли и функций местного самоуправления в обществе и государстве, а также исторических и иных местных традиций и определяется населением соответствующих муниципальных образований самостоятельно.

Вместе с тем следует иметь в виду, что в отличие, например, от государственных органов РФ, образующих единую систему в рамках государства, местное самоуправление образует единую систему лишь в рамках соответствующих муниципальных образований, а система местного самоуправления, сложившаяся в одном муниципальном образовании, совершенно независима от аналогичной системы в любом другом муниципальном образовании [13, с. 133—134].

Выводы

1. Существует несколько теорий местного самоуправления: общественная, государственная и дуалистическая. Определенное распространение получили также юридическая и политическая теории местного самоуправления.

2. Местное самоуправление в Российской Федерации — это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций

3. Органы местного самоуправления осуществляют ту разновидность публичной власти, которая носит название местной, или муниципальной. Муниципальная власть – это публичная власть особого рода, которая от государственной власти отличается рядом признаков.

4. Под системой местного самоуправления следует понимать совокупность форм прямого волеизъявления граждан на местном уровне и органов местного самоуправления, существующих в рамках муниципальных образований, посредством которой обеспечивается решение вопросов местного значения, местной жизни.

Тема 3. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

3.1. Международные документы и федеральные нормативные акты

Под правовыми основами местного самоуправления понимается нормативная база, которую составляют международные правовые акты, Конституция РФ, Закон о местном самоуправлении (2003) и другие федеральные законы, а также конституции, уставы, законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований и другие нормативные акты, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

Основополагающими являются международные правовые документы. Это соответствует ч. 4 ст. 15 Конституции РФ: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Среди международных правовых документов, непосредственно направленных на регулирование местного самоуправления, в первую очередь можно выделить Европейскую хартию местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.). Данная Хартия определяет минимальные права местного самоуправления, которые должны быть гарантированы подписавшими ее государствами. Россия подписала Хартию 28 февраля 1996 г. и ратифицировала ее 5 мая 1998 г. В случае противоречия любого положения российского законодательства Европейской хартии должны применяться ее нормы.

Согласно Хартии местное самоуправление составляет одну из основ любого демократического строя. Важную роль

играют и положения Хартии об общих принципах экономической и финансово-налоговой политики государства применительно к местным органам власти.

К международным правовым документам, регулирующим местное самоуправление, относится также Декларация о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества, принятая Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ 29 октября 1994 г.

Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации закреплены в Конституции РФ. Ее принятие в 1993 г. положило начало новому периоду развития местного самоуправления в Российской Федерации. Конституция РФ 1993 г. закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя России. Часть 2 ст. 3 Конституции устанавливает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Из этого можно сделать вывод, что местное самоуправление является одним из предусмотренных Конституцией РФ способов реализации публичной власти в Российской Федерации.

Конституция РФ закрепляет общие принципы построения и функционирования муниципальной власти, единые для всей системы местного самоуправления в Российской Федерации, а также государственные гарантии осуществления местного самоуправления. Основополагающие нормы о независимости местного самоуправления содержатся в ст. 12 Конституции РФ. Данная статья устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, а также то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Признание государством местного самоуправления означает, что государство признает за гражданами возможность создавать социальные управленческие институты, не обладающие свойствами государственной структуры.

Гарантирование государством местного самоуправления означает то, что органы государственной власти и государственные должностные лица не только не вправе вмешиваться в деятельность местного самоуправления, но и обязаны осуществлять правовую защиту этой сферы.

Исключение органов местного самоуправления из системы органов государственной власти необходимо толковать не как их противопоставление государству, а как установле-

ние разделения государственных функций по вертикали. Органы местного самоуправления обладают собственной компетенцией и не подконтрольны государству при решении вопросов местного значения.

В Конституции РФ, как уже отмечалось, гл. 8 полностью посвящена организации местного самоуправления в Российской Федерации. В ней устанавливаются основные формы и способы осуществления местного самоуправления, территориальные основы местного самоуправления, основные полномочия его органов.

В ст. 130 Конституции РФ констатируется, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Оно осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Конституция РФ прямо указывает полномочия местного самоуправления:

— владение, пользование, распоряжение и управление муниципальной собственностью;

— формирование, утверждение и использование местного бюджета;

— установление местных налогов и сборов;

— осуществление охраны общественного порядка.

В Конституции РФ не дается исчерпывающего перечня вопросов, относящихся к ведению местного самоуправления. Вместе с тем в ней предусматривается возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству, с передачей необходимых ресурсов.

Статья 133 Конституции РФ устанавливает запрет на ограничение тех прав местного самоуправления, которые закреплены в Конституции РФ и федеральных законах.

В соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения согласно ст. 76 Конституции РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Таким образом, организация и деятельность местного самоуправления в Российской Федерации относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, т.е. по этим вопросам осуществляется двойное законодательное регулирование. На практике это означает, что по отдельным вопросам деятельности местного самоуправления принимается федеральный закон, который определяет общие принципы правового регулирования и закон субъекта РФ, который устанавливает особенности организации местного самоуправления в данном субъекте. При этом закон субъекта не может противоречить федеральному. Следовательно, в структуре законодательной основы местного самоуправления можно выделить два уровня: федеральное законодательство и законодательство субъектов.

Базовым федеральным законом, регулирующим деятельность местного самоуправления в Российской Федерации, стал Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который был принят 28 августа 1995 г. Данный закон называется «Об общих принципах...», так как закрепляет лишь основы местного самоуправления, а более конкретное регулирование должно было по замыслу его разработчиков осуществляться субъектами Федерации. В этом Законе даются определения следующих основных понятий местного самоуправления: муниципальное образование, вопросы местного значения, должностное лицо местного самоуправления и т.д. Он закрепляет право граждан на местное самоуправление, систему органов местного самоуправления, формы непосредственного волеизъявления граждан, регулирует финансовые, территориальные основы местного самоуправления и другие вопросы.

Реализация положений Закона о местном самоуправлении (1995) позволила создать систему местного самоуправления на большей части территории страны. Однако отсутствие финансовой, а зачастую и организационной самостоятельности муниципальной власти от государственной не дает возможности говорить о решенности задачи формирования местного самоуправления в Российской Федерации. В связи с этим возникла необходимость разработать новый базовый Закон о местном самоуправлении, который был принят 6 октября 2003 г.

В Законе о местном самоуправлении (2003) значительно изменена концепция местного самоуправления. Пожалуй, в

наибольшей степени претерпели изменения территориальные основы местного самоуправления. Закон о местном самоуправлении (1995) предусматривал существование одноуровневой модели местного самоуправления (лишь в некоторых субъектах допускалось наличие муниципальных образований различных уровней). Кроме того, Закон о местном самоуправлении (1995) за некоторыми исключениями не допускал различий между муниципальными образованиями. Закон о местном самоуправлении (2003) предусматривает необходимость создания пяти видов муниципальных образований: городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения. При этом территории городских и сельских поселений входят в состав территории муниципальных районов, но являются самостоятельными муниципальными образованиями, т.е. на данных территориях осуществляется двухуровневое местное самоуправление. Территории городских округов не входят в состав территорий муниципальных районов, там осуществляется одноуровневое местное самоуправление.

В результате реформы вместо примерно 12 000 муниципальных образований, сформированных в соответствии с Законом о местном самоуправлении (1995), их возникло около 24 000.

Особенность Закона о местном самоуправлении (2003) заключается в том, что каждый из видов муниципальных образований призван решать присущие только ему вопросы местного значения, т.е. вопросы местного значения поселения не совпадают с вопросами местного значения муниципального района и городского округа. Такое нововведение является положительным фактором. Оно призвано исправить существующую в настоящее время ситуацию, когда являющиеся муниципальными образованиями миллионный город и поселение с числом жителей в несколько сотен человек обладают одинаковыми полномочиями, несмотря на очевидную несопоставимость их экономических, социальных и демографических потенциалов.

Важным является также то, что различные муниципальные образования будут иметь разные доходные источники, определяемые в зависимости от их потребностей. Это полностью соответствует принципу проводимой административной реформы: «деньги следуют за полномочиями».

Закон о местном самоуправлении (2003) также предусматривает особенности осуществления местного самоуправления в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах, на приграничных территориях.

Существенным изменениям подверглись и организационные основы местного самоуправления. Если Закон о местном самоуправлении (1995) был «открытым», т.е. допускалось существование десятков возможных схем организации муниципальной власти, то Закон о местном самоуправлении (2003) резко сужает возможности муниципальных образований в данной сфере. Он, в частности, очень подробно регулирует систему органов местного самоуправления, вплоть до определения численности представительных органов местного самоуправления и порядка занятия должности главы местной администрации.

В связи с этим можно отметить, что Закон о местном самоуправлении (2003) по своей сути не соответствует названию «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так как закрепляет уже не «общие принципы», а практически все вопросы организации местного самоуправления.

Закон о местном самоуправлении (2003) регулирует целый ряд вопросов, ранее не находивших отражения в федеральном законодательстве. В первую очередь это касается главы, определяющей порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В то же время нельзя не отметить, что Закон о местном самоуправлении (2003) получает не только положительные отклики. Отдельные его аспекты вызывали серьезные споры еще на этапе разработки. В первую очередь они касались заметного увеличения возможности государственных органов и должностных лиц вмешиваться в деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления и даже напрямую подменять их. Многие положения рассматриваемого Закона существенно ограничивают самостоятельность местного самоуправления, гарантированную Конституцией РФ. Неоднозначно оценивались и оцениваются вводимые данным законодательным актом механизмы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Изначально было предусмотрено, что Закон о местном самоуправлении (2003) должен вступить в силу с 1 января 2006 г. Однако впоследствии Государственная Дума сразу в трех чтениях приняла поправку к Закону, согласно которой

2 Зак.1360

переходный период ввода реформы в действие продлевается до 1 января 2009 г. Важно отметить, что принятая поправка не носит императивного характера. Это означает, что субъекты РФ, которые уже готовы к реформе, могут своими законами осуществить ее раньше.

С момента вступления в силу Закона о местном самоуправлении (2003) утрачивают силу еще два федеральных законодательных акта, регулирующих организацию местного самоуправления: Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» и Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Первый из них с 1995 г. действует частично: после принятия Закона о местном самоуправлении (1995) силу сохранили его ст. 49—76 (закрепляющие полномочия представительных и исполнительных органов местного самоуправления) и ст. 80—86 (регулирующие вопросы организации территориального общественного самоуправления). Второй — развивает положения Закона о местном самоуправлении 1995 г. о финансовой деятельности органов местного самоуправления.

Среди других федеральных законов, посвященных различным аспектам организации местного самоуправления, можно выделить федеральные законы от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (далее — Закон об обеспечении конституционных прав граждан России) и от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Кроме того, следует иметь в виду, что полномочия органов местного самоуправления в различных сферах общественной жизни содержатся во многих отраслевых законодательных актах, в том числе и кодифицированного характера. Так, полномочия органов местного самоуправления в земельной сфере закреплены в ЗК РФ, полномочия в сфере образования — в Законе РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», в сфере гражданской обороны — в Федеральном законе от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», в сфере охраны атмосферного воздуха — в Федеральном законе от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» и т.д.

На федеральном уровне регулирование местного самоуправления осуществляется и другими нормативными актами.

Так, обе палаты Федерального Собрания РФ принимали постановления, затрагивающие вопросы организации местного самоуправления. Одними из наиболее известных являлись постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», постановление Государственной Думы от 10 июля 1996 г. № 528-П ГД «О проекте Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав населения на местное самоуправление в Российской Федерации"».

Среди указов Президента РФ можно назвать следующие: от 29 мая 1997 г. № 531 «О Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации», от 11 июня 1997 г. № 568 «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу), от 13 ноября 1998 г. № 1373 «Вопросы Совета по местному самоуправлению в Российской Федерации» (утратил силу), от 27 ноября 2003 г. № 1395 «О мерах по развитию федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации».

Правительством РФ по вопросам местного самоуправления был также принят ряд постановлений, среди которых можно назвать следующие: от 27 декабря 1995 г. № 1251 «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления», от 27 июня 1996 г. № 755 «О некоторых мерах по организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления», от 17 июля 1996 г. № 871 «О некоторых мерах по реализации Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"», от 15 августа 1997 г. № 1045 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 11 июня 1997 г. № 568 "Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации"», от 15 декабря 1999 г. № 1394 «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления».

Кроме того, вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в различных сферах урегулирова-

ны в самых различных актах федеральных министерств и ведомств.

Важное значение в области конституционной основы местного самоуправления имеют постановления Конституционного Суда РФ. Решения последнего представляют собой особую разновидность актов судебной власти, выносимых Судом, его палатами при рассмотрении и разрешении конституционных споров. В них получают официальное закрепление выводы Суда по всем возникшим в ходе процесса материально-правовым и процессуально-правовым вопросам.

Конституционный Суд РФ в своих постановлениях неоднократно обращался к вопросам, связанным с осуществлением права граждан на местное самоуправление. Среди таковых можно назвать следующие постановления Конституционного Суда РФ: от 30 мая 1996 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 22 апреля 1996 года)», от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» (далее — Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П), от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона От 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» (далее — Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П), от 15 января 1998 г. № 3-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"», от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева», от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о

проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" в связи с запросом Челябинского областного суда» и др.

3.2. Законодательные акты субъектов Российской Федерации

На уровне субъектов РФ общие вопросы регулирования местного самоуправления обычно находят отражение в их конституциях и уставах. Так, в Конституции Республики Северная Осетия — Алания местному самоуправлению посвящена гл. 10 «Местное самоуправление», в Уставе (Основном Законе) Саратовской области — гл. 12 «Местное самоуправление в области». В конституциях (уставах) вопросы, касающиеся организации местного самоуправления, как правило, регулируются в самом общем виде. Например, ст. 105 Устава Саратовской области гарантирует право на осуществление местного самоуправления, позволяющего населению самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения в соответствии с законодательством РФ и области. Статьи 106—110 Устава закрепляют территориальные, организационные и финансовые основы местного самоуправления на территории области, устанавливают предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления.

В основном рассматриваемый вопрос регулируется в законах субъектов РФ. На региональном уровне в первую очередь необходимо принять базовый закон о местном самоуправлении. Неоднозначность прочтения конституционной нормы приводит к появлению разных подходов к осуществлению правового регулирования местного самоуправления на региональном уровне. Это, в частности, отражается в формулировках названий законов субъектов РФ о местном самоуправлении [22, с. 71—72]:

1) О местном самоуправлении (по этому пути идет большинстве субъектов РФ, например Красноярский, Приморский края, Камчатская, Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская области, Республика Тыва и др.);

2) Об организации местного самоуправления (республики Марий Эл, Чувашия, Приморский край, Волгоградская, Нижегородская, Оренбургская, Читинская, Ульяновская области, город Москва, Еврейская автономная область);

3) Об основах местного самоуправления (Алтайский край, Калининградская область);

4) Об общих принципах организации местного самоуправления (Республика Бурятия, Амурская, Липецкая, Сахалинская, Ярославская области).

В настоящее время законы по вопросам организации местного самоуправления приняты в 86 регионах, муниципальной службы — в 64, регистрации уставов муниципальных образований — в 73, муниципальных выборов, статуса выборных лиц местного самоуправления и порядка их отзыва — в 79. Законы по вопросам финансово-экономических основ местного самоуправления приняты в 20 регионах, осуществления прав граждан на участие в местном самоуправлении — в 15.

Однако законы субъектов РФ, изданные в большинстве своем через несколько лет после вступления в силу Закона о местном самоуправлении (1995), либо просто повторяют его нормы, либо предлагают неоптимальные схемы организации местного самоуправления, не способствующие реализации конституционных целей, либо вследствие известных процессов «правового сепаратизма» содержат нормы, идущие вразрез с нормами Федерального закона, а то и Конституции РФ. Многие проблемы, возникавшие в процессе формирования системы местного самоуправления в России с 1995 г., в значительной степени были следствием такого положения в области законодательства субъектов РФ.

Вся законодательная база местного самоуправления, сформированная в субъектах РФ, должна быть до 1 января 2006 г. приведена в соответствие с Законом о местном самоуправлении (2003).

3.3. Муниципальные правовые акты

Важным элементом правовых основ местного самоуправления являются муниципальные правовые акты. В их систему входят:

1) устав муниципального образования;

2) правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

3) правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Устав муниципального образования и оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Уставы муниципальных образований на основе федерального законодательства, законодательства субъектов РФ о местном самоуправлении, определяют организацию и формы осуществления местного самоуправления в данных муниципальных образованиях, их территориальные, финансово-экономические основы и другие положения об организации местного самоуправления на данных территориях.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) уставом муниципального образования должны определяться:

1) наименование муниципального образования;

2) перечень вопросов местного значения;

3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;

8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения

соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с БК РФ;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования;

11) иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ.

В соответствии с законодательством устав муниципального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. Порядок его разработки, принятия и изменения находится в ведении муниципального образования. Закон о местном самоуправлении (1995) предусматривал два пути принятия устава муниципального образования: представительным органом местного самоуправления и населением непосредственно, т.е. местным референдумом или на сходе граждан.

Как показывает практика, большинство уставов муниципальных образований было принято представительным органом местного самоуправления (более 66%). Однако в некоторых муниципальных образованиях по поводу принятия устава проводился местный референдум. Кроме того, в отдельных муниципальных образованиях, для того чтобы максимально соблюсти демократический порядок принятия устава, на референдум выносили не устав, а только основные его положения.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) устав муниципального образования по общему правилу принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек — населением непосредственно на сходе граждан.

Проект устава муниципального образования, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования, внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат

официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом муниципального образования порядка учета предложений по проекту указанного устава, проекту указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

После принятия устав муниципального образования подлежит государственной регистрации. В соответствии с Законом о местном самоуправлении (1995) порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований устанавливался органами государственной власти субъектов РФ. В результате в разных субъектах РФ регистрацию уставов осуществляли различные органы:

— орган законодательной власти области (Омская область);

— представительные органы городов и районов, регистрирующие уставы иных муниципальных образований, входящих в их состав (Самарская область);

— высший орган исполнительной власти субъекта РФ (Волгоградская область);

— органы юстиции (Саратовская область).

Закон о местном самоуправлении (2003) четко определяет, что устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в органах юстиции.

В соответствии с Законом Саратовской области от 21 июня 1996 г. «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Саратовской области» устав муниципального образования направляется на регистрацию в двухнедельный срок после принятия представительным органом местного самоуправления или референдумом.

По результатам рассмотрения органами юстиции принимается решение: 1) о государственной регистрации устава; 2) об отказе в государственной регистрации устава.

Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального пра-

вового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть:

1) противоречие устава Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов РФ;

2) нарушение установленного Законом о местном самоуправлении (2003) порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, а также нарушение установленных сроков государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении в устав муниципального образования изменений и дополнений могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.

Наряду с уставом муниципального образования наивысшей юридической силой среди муниципальных правовых актов обладают решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан.

Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, на органы и должностные лица местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, возлагается обязанность в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего муниципального правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца.

Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта РФ, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Важное значение также имеют правовые акты глав муниципальных образований. Данный муниципальный орган следует отнести к числу органов исполнительной власти на местном уровне. В связи с этим его акты занимают в иерархии актов муниципальной власти положение на ступень ниже, чем акты выборного представительного органа местного самоуправления.

Принимаемые главой муниципального образования акты подразделяются на нормативные, устанавливающие общеобязательные правила более или менее длительного действия, и правоприменительные (индивидуальные).

Круг вопросов, регулируемый актами главы муниципального образования, определяется тем, какой орган местного самоуправления он одновременно возглавляет: представительный или исполнительный. Если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования, он издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа. Если глава муниципального образования является главой местной администрации, он издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования.

Все муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с НК РФ.

Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения, распространение которых ограничено федеральным законом.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, — уполномоченным органом государственной власти РФ (уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ).

Выводы

1. Под правовыми основами местного самоуправления понимается нормативная база, которую составляют международные правовые акты (в первую очередь Европейская Хартия местного самоуправления), Конституция РФ, Закон о местном самоуправлении, другие федеральные законы, конституции, уставы, законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований и другие нормативные акты, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления.

2. Конституция РФ 1993 г. закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя РФ. Она также содержит общие принципы построения и функционирования муниципальной власти, единые для всей системы местного самоуправления в Российской Федерации, а также закрепляет государственные гарантии осуществления местного самоуправления.

3. Базовым федеральным законом, регулирующим деятельность местного самоуправления в Российской Федерации, стал Закон о местном самоуправлении (1995). В настоящее время принят новый Закон о местном самоуправлении (2003), который должен поэтапно вступить в силу до 1 января 2009 г.

4. На уровне субъектов РФ общие вопросы регулирования местного самоуправления обычно находят отражение в их конституциях и уставах, а также специальных законах о местном самоуправлении.

5. Среди муниципальных правовых актов наибольшее значение имеет устав муниципального образования. Кроме того, в систему муниципальных правовых актов входят решения, принимаемые путем прямого волеизъявления граждан, акты представительного органа, главы муниципального образования, иных органов и должностных лиц.

Тема 4. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

4.1. Понятие и виды муниципальных образований

Территориальные основы местного самоуправления — это совокупность норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: состав территории, порядок установления и изменения границ муниципального образования.

При рассмотрении вопроса о территориальных основах местного самоуправления необходимо определить на какой территории оно осуществляется. В любом государстве публичная власть не может осуществляться из единого центра, возникает необходимость передачи управленческих функций на места. Для этого используется так называемое локально-территориальное деление.

Локально-территориальное деление — это разделение территории государства на внутренние локальные территории, в рамках которых осуществляются публично-властные функции и создаются органы публичного (государственного и муниципального) управления.

В иерархии территориальных единиц России выделяют два уровня: первый представляет собой деление страны на первичные территориальные составляющие — субъекты РФ, второй — деление субъектов Федерации на административно-территориальные единицы.

Административно-территориальная единица есть часть территории субъекта Федерации с установленными границами, которая имеет свое наименование, постоянный центр, характеризуется единством, непрерывностью, включающая, как правило, один или несколько населенных пунктов и выделяется с целью комплексного решения государственных и местных задач, необходимых для обеспечения жизнедеятельности местного населения, населения субъекта Федерации, страны в целом [8].

Наиболее распространенные виды административно-территориальных единиц — районы, сельсоветы; населенных пунктов — села, деревни, станицы, поселки, города, районы в городах.

Местное самоуправление осуществляется именно в рамках административно-территориального устройства субъектов. Но при этом органы местного самоуправления действуют в границах определенных территориальных единиц — муниципальных образований, составляющих территориальные основы местного самоуправления. И если административно-территориальная единица есть формальная единица территориального деления субъекта Федерации, выделенная органами государственной власти субъекта РФ в целях реализации своих полномочий, то «система муниципальных образований формируется «снизу», в идеале — в соответствии с потребностями местного населения» [19, с. 48].

Местное самоуправление осуществляется на территориях муниципальных образований. Понятие муниципального образования содержится в ст. 1 Закона о местном самоуправлении (1995): «Муниципальное образование — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления».

Таким образом, из законодательного определения отличительными признаками муниципального образования являются:

— населенная территория;
— осуществление на ней местного самоуправления;
— обособленная муниципальная собственность;
— местный бюджет;
— выборные органы местного самоуправления.

С организационной точки зрения муниципальное образование можно определить как социальную систему, существующую на определенной территории, наделенную собственной компетенцией по решению ряда вопросов местного значения под свою ответственность.

Конституция РФ в ст. 131 закрепила три важнейшие нормы определения территориальных основ местного самоуправления:

• местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях;

• территориальные основы местного самоуправления определяются с учетом исторических и иных местных традиций;

• изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

На практике используют два основных способа территориальной организации местного самоуправления: территориальный и поселенческий. При выборе поселенческого способа муниципальные образования создаются в границах поселений (городов, сел, поселков). Исторически поселенческий принцип относится к средневековому городскому управлению в Западной Европе и к периоду освоения Северо-Американского континента. Наиболее последовательно поселенческий принцип реализован во Франции. В соответствии с Законом 1789 г. муниципалитет в этой стране был учрежден в каждом городе, поселении, провинции или сельском сообществе.

При территориальном способе муниципальные образования образуются на определенной территории, в состав которой могут входить несколько поселений. Местное самоуправление в таких территориальных единицах обычно является результатом эволюции государственного управления на местах и постепенного вовлечения населения в решение публичных задач.

Территориальная модель с одноуровневыми муниципалитетами, сформированными главным образом на базе крупных городов и административных районов, получила распространение более чем в половине субъектов РФ, среди которых Волгоградская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области. Очевидный недостаток данной модели — отдаленность муниципальных управленческих структур от населения, органы местного самоуправления, по сути, превращаются в низовое звено системы государственной власти. Между тем в Постановлении Конституционного Суда от 24 января 1997 г. № 1-П была четко выражена правовая позиция, согласно которой уровень местного самоуправления должен способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению.

Почти в 20 субъектах РФ (Воронежской, Оренбургской, Тамбовской областях) действует поселенческая модель с одноуровневым муниципалитетами, сформированными на базе городских и сельских поселений, сельских округов. Недостатком этой модели является слабая финансовая база большинства таких муниципальных образований, отсутствие развитой инженерной и социальной инфраструктуры, а также квалифицированных кадров.

Попыткой совместить достоинства обеих моделей стало использование комбинированного территориально-поселенческого способа, в результате более чем в 20 субъектах РФ (Алтайском крае, Псковской области и др.) была создана двухуровневая система местного самоуправления, к которой нижним уровнем являются поселения, а верхним — муниципальные районы

Двухуровневая модель территориальной организации местной власти сочетает в себе достоинства как поселенческого, так и территориального принципов организации местного самоуправления, лишена их недостатков, но при этом возникают другие трудности. Встает вопрос о необходимости разграничения региональным законодательством полномочий, объектов собственности и доходных источников между муниципальными образованиями разного уровня, недостаточное урегулирование которого ведет к нарушению принципа недопустимости подчиненности среди муниципальных образований. Кроме того, складывающаяся в условиях двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления система бюджетов муниципальных образований не вписывалась в существующую налогово-бюджетную систему страны.

На решение всех указанных выше проблем направлен Закон о местном самоуправлении (2003). Его основная идея заключается в выделении двух уровней муниципальных образований и определении предметов ведения для каждого из них. В соответствии с этим на всей территории РФ (за некоторыми исключениями) вводится двухуровневая система местного самоуправления. Указанным Законом предусмотрено создание пяти видов муниципальных образований:

— городское поселение;

— сельское поселение;

— муниципальный район;

— городской округ;

— внутригородская территория города федерального значения.

Первичным уровнем территориальной организации местного самоуправления становятся поселения (городские, сель-

ские). Второй уровень образуется на базе муниципальных районов. При этом наличие поселений и муниципальных районов в каждом субъекте РФ является обязательным.

Под сельским поселением предлагается понимать один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Городское поселение — это город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями в соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) и законами субъектов РФ), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Муниципальный район — это несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Таким образом, сочетание поселенческого и территориального способов в построении системы муниципальных образований одновременно решает задачи приближения местного самоуправления к населению и весь комплекс вопросов местного значения на соответствующем их природе территориальном уровне.

Поселения и районы имеют различный перечень вопросов местного значения, поскольку назначение каждого из видов муниципального образовании является различным: муниципальный район в отличие от поселения решает задачи межпоселенческого характера.

В соответствии с ч. 1 ст. 10 Закона о местном самоуправлении (2003) местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ, т.е. вся территория РФ разграничивается между муниципальными образованиями. Но поскольку

в каждом субъекте РФ создаются как поселения, так и муниципальные районы, необходимо решить, куда должны относиться межселенные земли: к поселениям или муниципальным районам. Данный вопрос решен в пользу поселений, т.е. вся территория разграничивается между поселениями, а территорию муниципального района составляют территории поселений, за исключением территорий городских округов. Но поскольку в Российской Федерации значительное количество территорий являются территориями с низкой плотностью населения (районы Сибири, Дальнего Востока, Крайнего Севера), Закон содержит исключение из этого общего правила: на территориях с низкой плотностью населения (плотность сельского населения которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения РФ) допускается разграничение между поселениями не всех земель и передача непосредственно в состав муниципальных районов межселенных территорий.

В Законе о местном самоуправлении (2003) указаны критерии, с учетом которых должны устанавливаться границы муниципальных образований разного типа:

1) территория субъекта РФ разграничивается между поселениями. Территории с низкой плотностью сельского населения (за некоторыми исключениями), могут не включаться в состав территорий поселений;

2) территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов;

3) территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения;

4) в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;

5) в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями);

6) в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или

поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения — более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения — менее 3000 человек каждый);

7) сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения;

8) в соответствии с законами субъекта РФ статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта РФ и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек;

9) на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте;

10) административным центром муниципального района может считаться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района;

11) границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района — с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов РФ могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях;

12) территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения;

13) территория поселения не может входить в состав территории другого поселения;

14) территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

15) границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ;

16) территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района.

Особым видом муниципального образования является городской округ. Согласно Закону о местном самоуправлении (2003) городской округ — это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

В городском округе осуществляется одноуровневое местное самоуправление. Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при соблюдении следующих условий:

1) наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий;

2) наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий.

Городскими округами в силу прямого указания Закона о местном самоуправлении (2003) стали также наукограды и закрытые административно-территориальные образования.

Что касается последнего вида муниципального образования — внутригородской территории города федерального значения, то под ней понимается часть территории города федерального значения, в границах которой местное само-

управление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

4.2. Создание, объединение и преобразование муниципальных образований, изменение их границ

В соответствии с п. 3 ст. 13 Закона о местном самоуправлении (1995) порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований определяется законом субъекта РФ. При этом согласно п. 11 ст. 5 данного Закона субъекты РФ сами осуществляют установление и изменение границ и наименований муниципальных образований. Этот Закон не определяет орган, полномочный принимать решение об установлении и изменении границ муниципального образования. Данный вопрос самостоятельно решается субъектами Федерации и, как правило, таким органом является представительный орган государственной власти субъекта Федерации, принимающий соответствующий закон.

Установление и изменение границ муниципального образования осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе: а) населения; б) органов местного самоуправления; в) органов государственной власти субъектов Федерации.

Законы должны обязательно предусматривать гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

Закон о местном самоуправлении (2003) более подробно регулирует указанные выше вопросы. Наряду с указанными в Законе о местном самоуправлении (1995) субъектами инициативы по установлению и изменению границ муниципального образования Закон о местном самоуправлении (2003) называет также федеральные органы государственной власти. Порядок выдвижения инициативы населения по изменению границ муниципальных образований должен соответствовать порядку, установленному федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для выдвижения инициативы местного референдума.

По-разному решается вопрос о порядке изменения границ муниципальных районов в случаях отнесения или неотнесения территорий поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов:

— если имеет место такое отнесение, то требуются согласие населения и учет мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов;

— если изменение границ муниципальных районов не влечет отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, то мнение населения выражается представительными органами соответствующих муниципальных районов.

Аналогичная норма действует в отношении изменения границ поселений в случаях отнесения или неотнесения их к территориям других поселений отдельных населенных пунктов.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% относительно минимальной установленной Законом численности населения после установления законами субъектов РФ границ поселений не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ городских и (или) сельских поселений.

Закон о местном самоуправлении (2003) впервые определил понятие преобразования муниципальных образований. Под преобразованием муниципального образования понимаются объединение, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его этого статуса. Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов РФ. Инициаторами преобразования могут выступать те же субъекты, что и при изменении границ муниципальных образований.

При преобразовании муниципальных образований используются следующие правила:

— объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан;

— объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образо-

ваний, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов;

— разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, либо на сходах граждан;

— разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района;

— изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его этого статуса производится законом субъекта РФ с согласия населения соответствующего городского населения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнения населения городского поселения и населения муниципального района выявляются путем голосования, проводимого раздельно на территории городского поселения и на территории муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) городское поселение. Изменение статуса городского поселения не допускается при отсутствии согласия на такое изменение населения городского поселения и (или) населения муниципального района.

Выводы

1. Местное самоуправление осуществляется на территориях муниципальных образований. Законом о местном самоуправлении (2003) предусмотрено создание пяти видов муниципальных образований: городское поселение; сельское поселение; муниципальный район; городской округ; внутригородская территория города федерального значения.

2. На территориях муниципальных районов осуществляется двухуровневое местное самоуправление: в районе и во входящих в его состав поселениях. На территории городских округов и внутригородских территориях городов федерального значения осуществляется одноуровневое местное самоуправление.

3. Закон о местном самоуправлении (2003) подробно регулирует вопросы создания, объединения и преобразования муниципальных образований, изменения их границ, предусматривая при этом учет мнения проживающего на их территориях населения.

Тема 5. СИСТЕМА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

5.1. Понятие системы органов местного самоуправления

Термин «орган местного самоуправления» относится к конституционным. Он используется в ст. 3, 12, 15, 24, 32, 40, 46, 97, 130, 131, 132 и других Конституции РФ. Согласно Основному Закону органами местного самоуправления являются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения

Органы местного самоуправления имеют много общего с органами государственной власти. Так, орган местного самоуправления также является публично-правовым образованием, он наделен определенной компетенцией, властными полномочиями, имеет определенную организационно-правовую структуру, осуществляет свою деятельность на определенной территории, его деятельность является подзаконной. Вместе с тем органы местного самоуправления выведены из системы органов государственной власти, не могут выступать от имени государства и призваны выражать интересы местного населения. Иная природа и у властных полномочий органа местного самоуправления: органы местного самоуправления обладают не государственно-властными, а юридически властными полномочиями.

Закон о местном самоуправлении (1995) предусматривал обязательное наличие в муниципальных образованиях только выборных органов местного самоуправления. На практике в большинстве муниципальных образований сложилась трехзвенная схема органов местного самоуправления, включавшая в себя выборный (представительный) орган местного самоуправления, исполнительный орган местного само-

управления и главу муниципального образования. При этом уставами муниципальных образований предусматриваются различные варианты соотношения полномочий всех этих органов. Должность главы муниципального образования в большинстве случаев замещается посредством прямых выборов, однако используются и выборы главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления из своего состава.

Следует также иметь в виду, что Закон о местном самоуправлении (1995) не предусматривал обязательности использования принципа разделения властей на местном уровне. В силу этого во многих муниципальных образованиях допускалось их смешение. Так, в соответствии с Уставом г. Саратова глава города является одновременно руководителем Городской Думы и администрации города.

Закон о местном самоуправлении (2003) гораздо жестче определяет структуру органов местного самоуправления, закрепляя всего несколько допустимых моделей муниципальной власти. При этом соблюдение принципа разделения властей становится обязательным.

В соответствии со ст. 34 Закона о местном самоуправлении (2003) структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. При этом наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования и местной администрации по общему правилу является обязательным.

Можно выделить следующие основные схемы организации органов местного самоуправления согласно Закону о местном самоуправлении (2003).

/. Поселения (городские округа) с числом жителей свыше 1000человек (рис. 1):

1) представительный орган избирается населением;

2) глава муниципального образования избирается представительным органом и возглавляет его;

3) глава местной администрации назначается представительным органом по контракту по результатам конкурса;

Рис. 1

4) контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования;

5) структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Эта модель представляет собой разновидность используемой в некоторых странах Европы и США модели «совет — управляющий», которая, как правило, бывает востребована муниципалитетами с численностью населения от 25 000 до 250 000. Похожие формы организации местной власти были реализованы в городах Ломоносове и Смоленске, где должность главы муниципального образования не предусматривалась, а глава администрации назначался, на должность представительным органом по результатам конкурса по контракту

//. Поселения (городские округа) с числом жителей свыше 1000человек (рис.2):

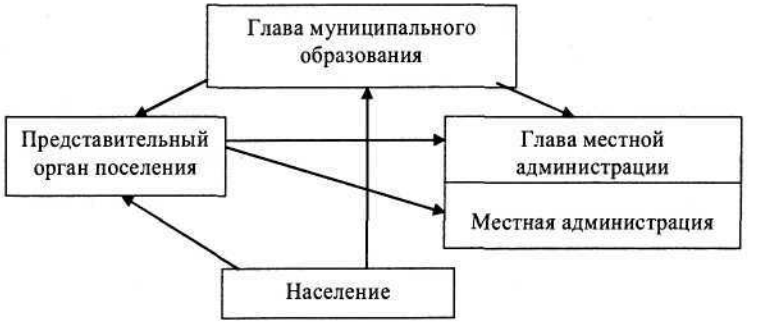

Рис. 2

1) представительный орган избирается населением;

2) глава муниципального образования избирается населением;

3) в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования возглавляет представительный орган;

4) глава местной администрации назначается представительным органом по контракту по результатам конкурса;

5) контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования;

6) структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Данную модель можно охарактеризовать как «сильный представительный орган — слабый исполнительный». Похожие структуры создавались в г. Кургане, где представительный орган, возглавляемый избранным главой муниципального образования, имел право нанять по контракту управляющего, и г. Тюмени, где администрацией руководил первый заместитель главы муниципального образования.

III. *Поселения (городские округа) с числом жителей (обладающих избирательным правом) свыше 1000 человек* (рис. 3):

1) представительный орган избирается населением;

2) глава муниципального образования избирается населением;

3) в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования возглавляет местную администрацию;

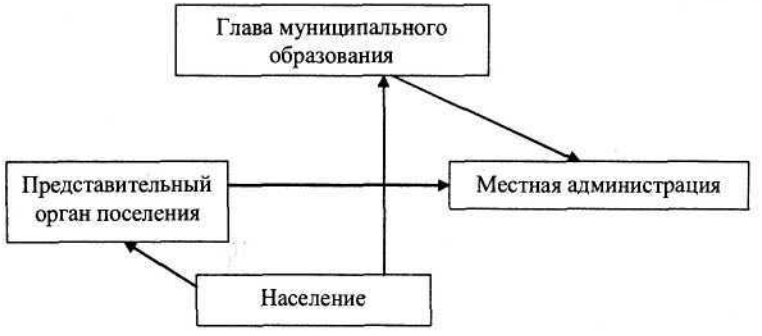

Рис. 3

4) структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Эта достаточно традиционная модель «сильный мэр — совет» до принятия Закона о местном самоуправлении (2003) оставалась наиболее распространенной России. В частности, она была реализована в таких городах как Екатеринбург, Калуга, Красноярск, Нижний Новгород, Тверь, Ульяновск, Южно-Сахалинск.

IV. Поселения (городские округа) с числом жителей до 1000 человек (рис. 4):

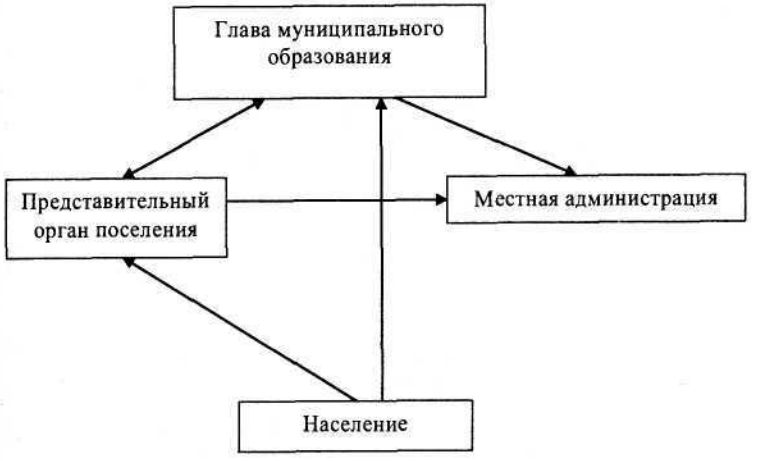

Рис. 4

1) представительный орган избирается населением;

2) глава муниципального образования избирается представительным органом или населением;

3) в соответствии с ч. 3 ст. 36 Закона о местном самоуправлении (2003) глава муниципального образования возглавляет представительный орган и местную администрацию;

4) структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Данная схема является исключением из общего правила, так как при ее использовании допускается отступление от принципа разделения властей. Достоинством такой схемы

является сокращение управленческого аппарата и сведение к минимуму возможности конфликта между представительной и исполнительной властью в муниципальном образовании.

V. Поселения с числом жителей (обладающих избирательным правом) до 100 человек (рис. 5):

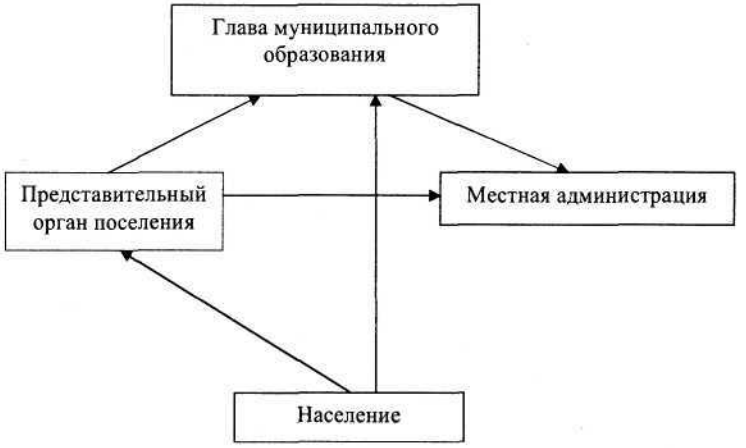

Рис. 5

1) глава муниципального образования избирается населением на сходе;

2) глава муниципального образования возглавляет местную администрацию;

3) структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Данная схема также представляет собой исключение из общего правила. В поселениях с числом жителей, обладающих избирательным правом менее 100 человек, формирование представительного органа муниципального образования является нецелесообразным и его функции реализует сход местных жителей.

Выбор конкретной структуры органов местного самоуправления из возможных возлагается на само муниципальное образование. Выбранная модель закрепляется в его уставе.

5.2. Представительный орган муниципального образования

Представительный орган муниципального образования — это состоящий из депутатов выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Наличие представительного органа в структуре органов муниципального образования является обязательным, за исключением поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек (в этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан).

Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица, за исключением поселений с численностью населения менее 1000 человек, в которых представительный орган может не наделяться правами юридического лица.

Законом о местном самоуправлении (2003) предусмотрены два основных способа формирования представительного органа муниципального образования.

Первый — традиционный — заключается в формировании представительного органа путем проведения муниципальных выборов. Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Численность депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования, но не может быть меньше установленной законом. Согласно Закону о местном самоуправлении (2003) минимальная численность депутатов представительного органа поселения или городского округа составляет:

7 человек — при численности населения менее 1000 человек;

10 человек—при численности населения от 1000 до 10 000 человек;

15 человек — при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;

20 человек—при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;

25 человек — при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;

35 человек — при численности населения свыше 500 000 человек.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек. В отношении представительных органов муниципальных районов, формируемых на муниципальных выборах, существует ограничение представительства: число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Второй способ предусматривается исключительно для формирования представительных органов муниципальных районов. Они могут либо избираться на основе прямого, всеобщего волеизъявления избирателей, либо составляться из глав поселений, расположенных в границах муниципального района, и депутатов представительных органов этих поселений. При использовании второго способа усиливаются контакты муниципальных образований разных уровней, но может быть осложнено выполнение функции представительства и ослаблены связи с избирателями. В связи с этим в Законе о местном самоуправлении (2003) предпочтение отдается первому из названных способов, а применение второго ограничивается рядом условий. В частности, решение о его использовании в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы должно быть поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в состав муниципального района.

Компетенция представительного органа муниципального образования является предельно широкой: он может принять к своему рассмотрению любой вопрос местного значения данного муниципального образования. Кроме того, Закон о местном самоуправлении (2003) закрепляет исключительную компетенцию представительного органа муниципального образования:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Представительный орган муниципального образования принимает нормативные акты по вопросам местного значения в форме решений. Нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.

Основной формой деятельности представительного органа являются заседания. Заседания представительного органа в зависимости от сроков проведения делятся на очередные и внеочередные, в зависимости от порядка проведения — на открытые и закрытые. Порядок проведения заседаний представительного органа и принятия решений определяется установленным им регламентом.

По основным направлениям своей деятельности представительные органы обычно образуют на временной или постоянной основе комиссии, осуществляющие работу по выработке решений, подготовку проектов правовых актов.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муници-

3 Зак. 1360

пального образования, а в случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации, — председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов РФ.

Управление и (или) распоряжение представительным органом муниципального образования или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно:

1) в случае его роспуска согласно закону субъекта РФ;

2) принятия указанным органом решения о самороспуске;

3) вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

4) преобразования муниципального образования.

Депутаты представительных органов обладают особым правовым статусом. Срок полномочий депутата устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. При этом полномочия депутата начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, — один депутат.

Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты не вправе заниматься предпринимательской, а

также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

5.3. Местная администрация

Закон о местном самоуправлении (2003) предусматривает обязательность наличия в структуре органов местного самоуправления местной администрации — исполнительно-распорядительного органа муниципального образования. Следует отметить, что в этом случае авторы данного Закона исходили из существующих реалий. Несмотря на то что Закон о местном самоуправлении (1995) не предусматривал обязательного наличия исполнительных органов, на практике они создавались в большинстве муниципальных образований.

Местная администрация осуществляет организационно-управленческие и исполнительно-распорядительные функции, направленные на исполнение местных нормативных актов, и наделена в связи с этим уставом муниципального образования собственной компетенцией.

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. В зависимости от выбранной в муниципальном образовании схемы управления он может являться главой муниципального образования, либо назначаться на должность по результатам конкурса.

Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта РФ — в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса.

Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования.

Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а одна треть — законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае:

1)смерти;

2) отставки по собственному желанию;

3) расторжения контракта;

4) отрешения от должности;

5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

9) прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу.

Кроме того, контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;

2) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;

3) главы местной администрации — в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта РФ.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. При этом под структурой администрации города понимается перечень структурных подразделений и схема подчиненности (распределение полномочий по общему руководству структурными подразделениями между высшими должностными лицами администрации города).

Наименование структурных подразделений местной администрации может быть различным (отдел, управление, департамент, комитет, комиссия и т.д.). Все они по общему правилу функционируют на основе принципа единоначалия. Исключением являются комиссии, в состав которых могут входить помимо работников местной администрации руководители муниципальных предприятий и учреждений, представители общественности и др. и которые обычно принимают решения на коллегиальной основе.

В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. Отраслевые подразделения осуществляют руководство отдельными отраслями муниципального хозяйства (ЖКХ, образованием, здравоохранением и др.), а функциональные — отдельные функции в сфере муниципального управления (планирования, контроля и т.п.).

5.4. Глава муниципального образования

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Должность главы является обязательной для всех без исключения муниципальных образований. При этом в соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) глава муниципального образования занимает одновременно либо должность главы представительного органа муниципального образования, либо должность главы местной администрации. В первом случае он может занять свою должность либо по результатам муниципальных выборов, либо будучи избранным из состава представительного органа, а во втором — только по результатам муниципальных выборов.

Глава муниципального образования наделен следующими полномочиями:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Кроме того, полномочия главы муниципального образования определяются тем, какой орган местного самоуправления он возглавляет. В качестве главы представительного органа муниципального образования он может вести заседания представительного органа, контролировать и обеспечивать выполнение его регламента, подписывать решения, протоколы заседаний, другие документы представительного органа, организовывать выполнение его решений, координировать деятельность постоянных и иных комиссий и т.п. Возглавляя администрацию, глава муниципального образования обычно организует формирование и исполнение городского бюджета, распоряжается финансовыми ресурсами муниципального образования, руководит непосредственно и через подчиненные органы предприятиями и учреждениями муниципальной собственности, обеспечивает соблюдение законности, прав и свобод граждан, отменяет правовые акты подчиненных органов управления администрации, заключает договоры, соглашения, применяет меры поощрения, привлекает к дисциплинарной ответственности назначаемых им муниципальных служащих и т.п.

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию;

3) отрешения от должности;

4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

6) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

7) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

8) прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

9) отзыва избирателями;

10) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;

11) досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.

5.5. Иные органы и должностные лица местного самоуправления

Закон о местном самоуправлении (2003) предусматривает возможность создания в муниципальных образованиях и иных, помимо рассмотренных выше, органов местного самоуправления. В самом Законе указаны два из них: конт-

рольный орган муниципального образования и избирательная комиссия муниципального образования.

Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Хотя наличие таких органов не является обязательным, целесообразность их создания, особенно в крупных муниципальных образованиях, не вызывает сомнений. В связи с этим в настоящее время во многих муниципальных образованиях такие органы уже созданы. Как свидетельствует практика, на них обычно возлагаются функции контроля за эффективностью и целесообразностью расходов муниципальных денежных средств, использованием иных видов муниципальной собственности; законностью и своевременностью движения муниципальных бюджетных средств; хозяйственно-финансовой деятельностью муниципальных предприятий, учреждений и организаций с точки зрения целевого и эффективного использования муниципальной собственности; производственно-финансовой деятельностью иных экономических субъектов, получающих средства из местного бюджета либо пользующихся налоговыми и иными льготами и преимуществами, предоставленными органами местного самоуправления и т.п.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию).

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

Статус избирательных комиссий муниципальных образований и их полномочия устанавливаются Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях избирательных прав) и законами субъектов РФ.

Избирательная комиссия муниципального образования имеет печать и бланки со своим наименованием, расчетный счет в банке.

Перечень органов местного самоуправления, указанный в Законе о местном самоуправлении (2003), не является закрытым, так что на практике возможно создание и иных органов.

Выводы

1. В соответствии с Законом о местном самоуправлении (1995) в большинстве муниципальных образований в Российской Федерации сложилась трехзвенная схема органов местного самоуправления, включающая в себя выборный (представительный) и исполнительный органы местного самоуправления и главу муниципального образования. Закон о местном самоуправлении (2003) закрепил эту схему в качестве всеобще обязательной. При этом Закон предусматривает различные варианты формирования и разграничения компетенции органов местного самоуправления.

2. Представительный орган муниципального образования — это состоящий из депутатов выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Представительный орган муниципального образования наделен широкой компетенций по решению вопросов местного значения, при этом некоторые вопросы отнесены к его исключительной компетенции.

3. Закон о местном самоуправлении (2003) предусматривает обязательность наличия в структуре органов местного самоуправления местной администрации — исполнительно-

распорядительного органа местного самоуправления. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

4. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

5. Закон о местном самоуправлении (2003) предусматривает возможность создания в муниципальных образованиях иных органов местного самоуправления. В нем конкретно указаны два из них: контрольный орган муниципального образования и избирательная комиссия муниципального образования.

Тема 6. ФОРМЫ ПРЯМОГО ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

6.1. Местный референдум как высшая форма народовластия

В целях решения непосредственно населением вопросов местного значения проводится местный референдум. Местный референдум — это голосование избирателей, посредством которого принимается решение по вопросам местного значения. Отсюда предметом местного референдума являются вопросы местного значения, которые прямо и непосредственно связаны с интересами жизни и быта населения, проживающего на соответствующей территории.

Проведение местного референдума помимо Закона о местном самоуправлении (2003) регулируется также Законом об основных гарантиях избирательных прав, конституциями, уставами и законами субъектов РФ.

Федеральное законодательство устанавливает перечень вопросов, которые запрещено выносить на местный референдум. К таковым относятся следующие:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

б) персональном составе органов местного самоуправления;

в) избрании депутатов и должностных лиц, утверждении, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

г) принятии или изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

д) принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Установление иных ограничений для вопросов, выносимых на референдум, не допускается. В любом случае вопрос референдума необходимо сформулировать таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, т.е. на него должен даваться только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения.

Уставами муниципальных образований может быть закреплен перечень вопросов, решаемых исключительно на референдуме. Так, например, Устав г. Саратова устанавливает, что к таковым относятся вопросы:

1) изменения статуса города;

2) изменения границ города;

3) определения структуры местного самоуправления, в случаях, установленных федеральным законом;

4) введения и использования средств самообложения граждан.

Местный референдум может проводиться на всей территории муниципального образования.

Само решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:

1) по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;

2) инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;

3) инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

При этом условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых должно составлять не менее 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом. Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ. Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов о выдвижении инициативы проведения местного референдума.

В случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта РФ, избирательной комиссии субъекта РФ или прокурора. Назначенный судом местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение его проведения осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

6.2. Муниципальные выборы

Муниципальные выборы являются наиболее часто используемой формой прямого волеизъявления населения на местном уровне. Они проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Избрание непосредственно населением других лиц (например делегатов на конференцию граждан) не является муниципальными выборами и не регламентируется избирательным законодательством.

Проведение муниципальных выборов регулируется Законом о местном самоуправлении (2003), Законом об основных гарантиях избирательных прав, Законом об обеспечении конституционных прав граждан России, конституциями, уставами, и законами субъектов РФ.

Федеральное законодательство устанавливает, что муниципальные выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления населения при тайном голосовании. Всеобщее избирательное право обозначает, что все граждане независимо от пола, расы, языка, социального и имущественного положения, профессии, образования, конфессии, политических убеждений имеют право голоса и могут быть избраны. Равное избирательное право предполагает: во-первых, равную для каждого возможность воздействовать на результаты выборов (каждому избирателю предоставляется равное количество голосов и все голоса имеют равный вес); во-вторых, равные условия претендентов на выборные посты участвовать в избирательной кампании. Принцип прямых выборов заключается в том, что избиратель голосует на выборах за или против кандидатов или списка кандидатов непосредственно. Наконец, принцип тайного голосования состоит в том, что избиратель подает свой голос без ведома других лиц, тем самым исключается какая-либо возможность контроля за его волеизъявлением.

Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования.

В случаях, если соответствующий представительный орган не назначит выборы в установленные сроки либо не назначит выборы в соответствии с установленным порядком при досрочном прекращении представительным органом, депутатами или главой муниципального образования исполнения своих полномочий, а также при отсутствии соответствующего представительного органа, выборы проводятся территориальной избирательной комиссией.

В случаях, если соответствующий представительный орган или соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы, а также если соответствующая территориальная избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном действующим законодательством, выборы по заявлению избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора назначаются соответствующим судом общей юрисдикции.

В целом процедура проведения муниципальных выборов сходна с процедурой проведения выборов в органы государственной власти и государственных должностных лиц. Тем не менее здесь можно выделить некоторые особенности:

1) при проведении муниципальных выборов обычно применяется не пропорциональная, а мажоритарная избирательная система;

2) на практике при осуществлении муниципальных выборов чаще, чем при проведении выборов в органы государственной власти, используются многомандатные избирательные округа;

3) при проведении выборов в представительные органы местного самоуправления муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей менее 10 000 сбор подписей в поддержку кандидатов может не проводиться, если законом субъекта Федерации предусмотрен иной порядок выдвижения кандидатов;

4) в случаях, предусмотренных законодательством субъекта РФ, при проведении муниципальных выборов допускается безальтернативное голосование;

5) в муниципальных выборах могут принимать участие (в том числе и в качестве кандидатов) иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования на основании международных договоров РФ.

Итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

6.3. Голосование по отзыву выборного должностного лица местного самоуправления и вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования

Выборное должностное лицо местного самоуправления (прежде всего это касается депутатов представительных органов местного самоуправления) может быть отозвано избирателями в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума.

Основания для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления и процедура его отзыва устанавливаются уставом муниципального образования. При этом Законе о местном самоуправлении (2003) закреплено, что основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. (Подробнее вопрос об основаниях отзыва будет рассмотрен в теме 9.)

Процедура отзыва выборного должностного лица местного самоуправления должна обеспечивать ему возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва. Осуществлению данной процедуры посвящен, например, Закон Саратовской области от 12 мая 2003 г. № 27-ЗСО «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления в Саратовской области».

Выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Закон о местном самоуправлении (2003) предусматривает также возможность проведения в порядке, установленном для проведения местного референдума, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. При этом положения федерального закона, закона субъекта РФ, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Итоги голосования по отзыву выборного должностного лица местного самоуправления, итоги голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

6.4. Сходы граждан

Сход граждан — еще одна форма непосредственной демократии обязательного характера. В соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) сход граждан может проводиться для решения вопросов местного значения в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. В указанных поселениях сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Проведение схода граждан в любом случае обеспечивается главой местной администрации. Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан.

Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Решения, принятые на сходе граждан, носят обязательный характер на территории данного поселения. На органы и должностных лиц местного самоуправления возлагается обязанность обеспечить исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

6.5. Территориальное общественное самоуправление

Своеобразной формой прямого волеизъявления населения на местном уровне является территориальное общественное самоуправление, под которым понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

В России территориальное общественное самоуправление получило развитие в 1980-е гг., когда появились новые формы общественной самостоятельности граждан: советы, комитеты самоуправления жителей микрорайонов, жилищных комплексов, поселков.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан. Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории, исходя из исторических, культурных, социально-экономических и иных признаков целостности территорий.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;

3) избрание органов территориального общественного самоуправления;

4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;

6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Органы территориального общественного самоуправления:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

1) территория, на которой оно осуществляется;

2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;

3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;

4) порядок принятия решений;

5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;

6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Специфика деятельности территориального общественного самоуправления состоит в том, что на этом уровне осуществления местного самоуправления не требуются механизмы публично-властного воздействия и наличие правотворческих полномочий. Для территориального общественного самоуправления достаточно механизмов самоорганизации населения.

В то же время Закон о местном самоуправлении (2003) допускает передачу органам территориального общественного самоуправления некоторых полномочий органов местного самоуправления с выделением необходимых для их реализации материальных и финансовых ресурсов.

6.6. Обращения граждан в органы местного самоуправления

Одним из наиболее важных способов воздействия граждан на сферу муниципального управления является право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Это право — важное средство проявления общественно-политической активности граждан, заинтересованности их в общественных делах, а также защиты ими своих прав.

В настоящее время отсутствует федеральный закон, регулирующий порядок обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, поэтому пока еще имеет силу указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». В то же время во многих субъектах РФ действуют законы, регулирующие этот вопрос. Так, Саратовской областной Думой 25 сентября 1996 г. принят Закон Саратовской области «О порядке рассмотрения обращений граждан в Саратовской области», который регулирует деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий всех форм собственности, учреждений и организаций на территории Саратовской области по работе с письменными и устными обращениями граждан.

Термин «обращение» имеет собирательный характер. Действующее законодательство включает в него предложение,

заявление, жалобу и ходатайство. Каждый из этих видов обращения имеет свою специфику и, следовательно, свой статус, который должен быть нормативно определен.

Предложение — обращение гражданина, не связанное с нарушением его прав и направленное на улучшение организации и деятельности органов местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений, а также на решение других вопросов.

Заявление — обращение гражданина в органы местного самоуправления по поводу реализации принадлежащего ему права или законного интереса, не связанного с его нарушением. Заявления обычно содержат просьбы об удовлетворении нужд и потребностей людей (об улучшении жилищных условий, предоставлении налоговых льгот и т.д.).

Ходатайство — обращение гражданина с просьбой о признании за лицом определенного статуса, прав или свобод.

Жалоба — обращение гражданина в органы местного самоуправления по поводу восстановления его прав или законных интересов, нарушенных действиями (бездействием) органов местного самоуправления, должностными лицами местного самоуправления, юридических или физических лиц.

Право на обращение имеют не только граждане Российской Федерации, но и иностранные граждане, лица без гражданства, общественные организации, например учреждения, организации, предприятия и их должностные лица в целях защиты своих прав и интересов, прав и интересов своих членов.

Граждане имеют право, как уже отмечалось, направлять коллективные обращения. Такие обращения уместны в тех случаях, когда затрагиваются права и законные интересы группы людей.

С точки зрения формы выделяют два вида обращений: устные и письменные. Устные обращения обычно используются в случаях, когда излагаемые факты очевидны, не требуют дополнительной проверки и по существу обращения должностным лицом может быть дан оперативный ответ, нередко также в устной форме. В иных случаях более правильным является использование письменных обращений.

Обращения подаются гражданами в те органы местного самоуправления или тем должностным лицам, к непосредственному ведению которых относится разрешение данного вопроса. Если поставленные в обращении гражданина вопросы не относятся к ведению получившего их органа или должностного лица, то последние не позднее чем в пятидневный срок направляют их по принадлежности, письменно извещая об этом автора обращения. При этом обращения граждан не могут направляться на рассмотрение тем должностным лицам, действия (бездействие) которых обжалуются.

Закон о местном самоуправлении (2003) устанавливает, что должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца.

Обращение гражданина считается разрешенным, если рассмотрены все поставленные в нем вопросы, по ним даны исчерпывающие ответы и приняты необходимые меры, соответствующие действующему законодательству.

6.7. Иные формы прямого волеизъявления населения на местном уровне

Закон о местном самоуправлении (2003), а также другие федеральные законы выделяют и иные формы прямого волеизъявления населения на местном уровне.

Правотворческая инициатива граждан — разновидность обращения граждан в органы местного самоуправления посредством внесения ими проекта правового акта по вопросам местного значения, отмене или изменении ранее принятых нормативных правовых актов для последующего вынесения соответствующей инициативы на местный референдум, принятия уполномоченным органом или должностным лицом местного самоуправления.

С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуп-

равления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

В случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

Публичные слушания могут проводиться для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования. Инициатива их проведения может принадлежать населению, представительному органу муниципального образования или главе муниципального образования.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования — главой муниципального образования.

На публичные слушания в обязательном порядке должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и

(или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) их результатов.

Собрания граждан могут проводиться для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования и т.п. Собрание граждан имеет несомненное сходство с таким институтом непосредственной демократии как сход граждан. Наиболее важное отличие между ними заключается в том, что решения, принятые на собрании граждан, в отличие от принятых на сходе, не носят обязательного характера.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, назначается соответственно представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования. Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования. Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного само-

управления, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Конференции граждан имеют много общего с собраниями граждан, но если в собрании могут участвовать все жители территории, то в конференциях принимают участие делегаты от отдельных групп жителей.

Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Опрос граждан проводится по инициативе:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — по вопросам местного значения;

2) органов государственной власти субъектов РФ — для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. В его нормативном правовом акте о назначении опроса граждан устанавливаются:

1) дата и сроки проведения опроса;

2) формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;

3) методика проведения опроса;

4) форма опросного листа;

5) минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

Публичное мероприятие — открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики. Проведение публичных мероприятий регулируется Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Митинг — массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера.

Демонстрация — организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

Шествие — массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам.

Пикетирование — форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан Российской Федерации, политические партии, другие общественные и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.

Уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения.

Орган местного самоуправления после получения уведомления о проведении публичного мероприятия обязан:

1) документально подтвердить получение уведомления о проведении публичного мероприятия, указав при этом дату и время его получения;

2) довести до сведения организатора публичного мероприятия в течение трех дней со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, а также предложения об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям закона;

3) в зависимости от формы публичного мероприятия и количества его участников назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в его проведении;

4) довести до сведения организатора публичного мероприятия информацию об установленной норме предельной заполняемости территории (помещения) в месте проведения публичного мероприятия;

5) обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи;

6) информировать о вопросах, ставших причинами проведения публичного мероприятия, органы государственной власти и органы местного самоуправления, которым данные вопросы адресуются;

7) при получении сведений о проведении публичного мероприятия на трассах проезда и в местах постоянного или временного пребывания объектов государственной охраны, определенных Федеральным законом от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране», своевременно информировать об этом соответствующие федеральные органы государственной охраны.

В случае, если информация, содержащаяся в тексте уведомления о проведении публичного мероприятия, и иные данные дают основания предположить, что цели запланированного публичного мероприятия и формы его проведения не соответствуют положениям Конституции РФ и (или) нарушают запреты, предусмотренные законодательством РФ об административных правонарушениях или уголовным законодательством РФ, орган местного самоуправления незамедлительно доводит до сведения организатора публичного мероприятия письменное мотивированное предупреждение о том, что организатор, а также иные участники публичного мероприятия в случае указанных несоответствия и (или) нарушения при проведении такого мероприятия могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке.

Выводы

1. Важнейшей формой прямого волеизъявления населения на местном уровне является местный референдум — голосование избирателей, посредством которого принимается решение по вопросам местного значения.

2. Муниципальные выборы — наиболее часто используемая форма прямого волеизъявления населения на местном уровне. Они проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

3. В порядке установленном для проведения местного референдума производится отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления и голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

4. Сход граждан может проводиться для решения вопросов местного значения в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. В указанных поселениях сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования.

5. Своеобразной формой прямого волеизъявления населения на местном уровне является территориальное общественное самоуправление, под которым понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории

поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

6. Одним из наиболее важных способов воздействия граждан на сферу муниципального управления является право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

7. К иным формам непосредственного волеизъявления населения на местном уровне относятся правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрания и конференции граждан, опрос граждан, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования.

Тема 7. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

7.1. Муниципальная собственность

Понятие экономической основы местного самоуправления дано в ст. 49 Закона о местном самоуправлении (2003): «Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований».

Европейская Хартия местного самоуправления (ст. 9) отражает принцип соответствия ресурсов местного самоуправления исполняемым функциям. Данный принцип означает, что государство берет на себя обязанность по созданию экономических условий для развития местного самоуправления. В связи с этим Европейская Хартия, в частности, устанавливает следующее:

— органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;

— по меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом;

— финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за изменением расходов, связанных с осуществлением местными органами своих полномочий;

— защита более слабых в финансовом плане органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределе-

ния потенциальных источников финансирования местных органов и лежащего на них бремени расходов;

— предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться на финансирование конкретных проектов;

— для займа средств на капиталовложения местные органы самоуправления должны с учетом законодательства иметь доступ к национальному рынку ссудного капитала.

Понятие экономической основы местного самоуправления шире понятия муниципальной собственности, так как включает различные виды собственности, которой органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются (ст. 132. Конституции РФ) и за счет которой решаются вопросы местного значения.

Муниципальная собственность представляет собой отдельную форму собственности, существующую параллельно с государственной. Соответственно, право муниципальной собственности должно рассматриваться как самостоятельное право собственности. По своему характеру и юридической природе оно находится в одном ряду с правом государственной собственности. Их сближает то, что через посредство органов публичной власти оба названных права призваны обеспечивать общественные, а не частные интересы. Но между ними имеются и существенные различия. Если субъектами права государственной собственности являются государство и государственные образования как публично-властные структуры, отделенные от гражданского общества, то в качестве субъектов муниципальной собственности выступают городские и сельские поселения, другие муниципальные образования, иными словами, население, проживающее на территории данных поселений и образований, наделенное правом на местное самоуправление и осуществляющее функции публичной власти через систему избираемых ими органов местного самоуправления [11].

Правовой режим муниципальной собственности в общем виде определяется ст. 215 ГК РФ. Данная статья относит к муниципальной собственности имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Под другими муниципальными образованиями следует понимать городские округа, муниципальные районы и внутригородские территории городов федерального значения.

От имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления.

Имущество, являющееся объектом права муниципальной собственности, подразделяется на те же группы, что и государственное: 1) имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями на режиме права хозяйственного ведения и права оперативного управления, и 2) имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляющее муниципальную казну соответствующего поселения или иного муниципального образования. Имущество первой группы имеет в основном социальное (образование, медицина, культура) и производственное значения. Имущество второй группы призвано удовлетворять потребности населения, связанные с проживанием на территории соответствующего поселения или иного муниципального образования, а также финансово и материально обеспечивать деятельность органов местного самоуправления.

Имущество, находящееся в муниципальной собственности, по своему видовому, количественному и стоимостному состоянию, естественно, не совпадает с тем имуществом, которое является объектом права государственной собственности. По указанным параметрам оно более ограничено, поскольку предназначено для решения функционально отличных от государственных задач местного значения [11].

В соответствии с ч. 1 ст. 50 Закона о местном самоуправлении (2003) в собственности муниципальных образований может находиться:

1) имущество, предназначенное для решения установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения;

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

С вступлением в силу Закона о местном самоуправлении (2003) в Российской Федерации появляются несколько видов муниципальных образований, каждый из которых реализует свойственные именно ему вопросы местного значения. В силу этого Закон отдельно закрепляет перечень муниципального имущества, которое может находиться в

4 Зак. 1360

собственности поселений, муниципальных районов и городских округов (табл. 1).

Таблица 1

Виды имущества муниципальных образований

В собственности поселений могут находиться:	В собственности муниципальных районов могут находиться:
1	2
1) имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения	1) имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района
2) автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания	2) автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания
3) жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда	

1	2
4) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения в границах поселения	3) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района
5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения	4) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района
6) объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров	
7) библиотеки	5) межпоселенческие библиотеки и библиотечные коллекторы
8) имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры	
9) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенные в границах поселения	
10) имущество, предназначенное для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта	

Продолжение табл. 1

1	2
11) имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения	
12) имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора	6) имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов
13) имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения	7) имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг
14) имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации	8) имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации
15) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами	9) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами
16) обособленные водные объекты на территории поселения	10) обособленные водные объекты на территории муниципального района, расположенные на межселенной территории муниципального района
17) леса, расположенные в границах населенных пунктов поселения	

Окончание табл. 1

1	2
18) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения	11) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района
	12) имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией
	13) имущество, предназначенное для организации и осуществления экологического контроля
	14) имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время
	15) имущество, предназначенное для оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов
	16) архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов

Городские округа на своей территории решают все вопросы местного значения, предусмотренные для поселений и муниципальных районов. В силу этого в собственности городских округов могут находиться все виды имущества, указанные в табл. 1.

Закон о местном самоуправлении (2003) вводит принципиально новое положение, согласно которому в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящиеся к видам имущества, перечисленным в табл. 1, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению.

В соответствии с п. 4 ч. 8 ст. 85 Закона о местном самоуправлении (2003) отчуждение или профилирование должно быть закончено до 1 января 2009 г.

Как уже отмечалось выше, органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом, что не делает их его собственниками.

Основные (базовые) правомочия органов местного самоуправления в этой сфере указаны в ст. 51 Закона о местном самоуправлении (2003). Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти РФ (органам государственной власти субъекта РФ) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

В соответствии с ч. 3 ст. 215 ч. 3 ГК РФ имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение. Государственное или муниципальное унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом (ст. 294 ГК РФ). Муниципальные предприятия и учреждения осуществляют права владения, пользования и распоряжения в отношении закрепленного за ними имущества в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества.

Органы местного самоуправления также могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

ГК РФ и Федеральным законом от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее — Закон об унитарных предприятиях) предусмотрено создание муниципальных унитарных предприятий следующих видов:

- муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения (муниципальные предприятия);
- муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления (казенные предприятия).

Согласно ст. 8 Закона об унитарных предприятиях основаниями для создания муниципального предприятия могут являться:

— необходимость использования имущества, приватизация которого запрещена, в том числе имущества, которое необходимо для обеспечения безопасности Российской Федерации;

— необходимость осуществления деятельности в целях решения социальных задач (в том числе реализации определенных товаров и услуг по минимальным ценам);

Казенное предприятие может быть создано в случае:

— если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для нужд муниципального образования;

— необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена;

— необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным государством ценам в целях решения социальных задач;

— необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств.

В соответствии с уставом муниципального образования органы местного самоуправления определяют цели, условия

и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от нее руководителей данных предприятий и учреждений, а также заслушивают отчеты об их деятельности.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Доходы от использования муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Одним из важных источников пополнения местных бюджетов является приватизация муниципального имущества. Порядок и условия приватизации муниципального имущества осуществляются нормативно правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, может быть передано его собственником, в частности муниципальным образованием, в собственность гражданам и юридическим лицам в порядке, предусмотренном законами о приватизации муниципального имущества (ст. 217 ГК РФ).

На федеральном уровне в настоящее время действует Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее — Закон о приватизации). Под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности муниципальных образований, в собственность физических и юридических лиц (ст. 1 Закона о приватизации). В соответствии с ч. 3 ст. 2 Закона о приватизации муниципальное имущество приватизируется органами местного самоуправления самостоятельно.

Приватизация муниципального имущества основывается на признании равенства покупателей муниципального имущества и открытости деятельности органов местного самоуправления. Муниципальное имущество отчуждается в собственность физических и юридических лиц только на возмездной основе или посредством передачи в муниципальную собственность акций ОАО, в уставный капитал которых вносится муниципальное имущество.

Статья 13 Закона о приватизации устанавливает следующие способы приватизации муниципального имущества:

1) преобразование унитарного предприятия в ОАО;

2) продажа государственного или муниципального имущества на аукционе;

3) продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;

4) продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе;

5) продажа за пределами территории РФ находящихся в государственной собственности акций ОАО;

6) продажа акций ОАО через организатора торговли на рынке ценных бумаг;

7) продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения;

8) продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены;

9) внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы ОАО;

10) продажа акций ОАО по результатам доверительного управления.

Решение об условиях приватизации федерального имущества принимается в соответствии с прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества.

В решении об условиях приватизации федерального имущества должны содержаться следующие сведения:

— наименование имущества и иные позволяющие его индивидуализировать данные (характеристика имущества);

— способ приватизации имущества;

— нормативная цена;

— срок рассрочки платежа (в случае ее предоставления);

— иные необходимые для приватизации имущества сведения.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют порядок принятия решений об условиях приватизации соответственно государственного и муниципального имущества.

Доходы от продажи муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Муниципальная собственность в соответствии с законодательством признается и защищается государством равным образом с государственной, частной и иными формами собственности. Можно выделить два основных способа защиты муниципальной собственности: административный и судебный.

Согласно российскому законодательству основными способами защиты муниципальной собственности являются:

— признание недействительным акта государственного органа, не соответствующего закону или иным правовым актам и нарушающего права и охраняемые законом интересы населения муниципального образования; признание актов государственных органов недействительными осуществляется как общими, так и арбитражными судами;

— возмещение убытков в случае принятия Российской Федерацией закона, прекращающего право собственности населения муниципального образования; убытки, причиненные населению муниципального образования в результате принятия такого акта, в том числе стоимость имущества, возмещаются государством, а все споры о возмещении убытков разрешаются судом.

7.2. Местный бюджет

В соответствии со ст. 10 БК РФ бюджетная система РФ состоит из бюджетов трех уровней:

1) федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

2) бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

3) местные бюджеты.

Таким образом, местные бюджеты являются важной составляющей всей бюджетной системы РФ. В соответствии со ст. 52 Закона о местном самоуправлении (2003) каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). Статья 14 БК РФ определяет местный бюджет (бюджет муниципального образования) как форму образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования.

Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно.

Местный бюджет так же, как и бюджет любого другого уровня, имеет доходную и расходную части. В его доходной части можно выделить:

— собственные доходы, за счет которых финансируется решение вопросов местного значения.

— субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Рассмотрим вначале собственные доходы местных бюджетов, к которым в соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) относятся следующие.

1. Средства самообложения граждан. Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Вопросы введения и использования разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

В настоящее время сбор средств самообложения происходит преимущественно в небольших по численности сельских поселениях, где возможно проведение сходов граждан. Принятие решения о сборе средств самообложения на местном референдуме является практически нереальным, так как размер разовых платежей с населения обычно невысок и редко может окупить проведение референдума.

2. Доходы от местных налогов и сборов. Перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством РФ о налогах и сборах.

В ч. 1 ст. 132 Конституции РФ закреплено право органов местного самоуправления, самостоятельно устанавливать местные налоги и сборы. Также ч. 5 ст. 3 НК РФ предусмотрено, что местные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах. Вместе с тем исполнительные органы местного самоуправления в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях издают нормативные правовые акты по вопросам налогообложения и сборов, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах.

Местные налоги устанавливаются НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образованиях. Местные налоги и сборы в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге устанавливаются и вводятся законами этих субъектов Федерации.

При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления в нормативных правовых актах определяются следующие элементы налогообложения: налоговые ставки в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки уплаты налога, а также формы отчетности по данному местному налогу. При установлении местного налога представительными органами местного самоуправления могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиком.

В настоящее время к местным налогам отнесены земельный налог и налог на имущество физических лиц. Они должны зачисляться в бюджеты поселений и городских округов. Муниципальные районы не имеют собственных налогов, однако могут собирать земельный налог и налог на имущество физических лиц на межселенных территориях.

3. Доходы от региональных налогов и сборов. Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах.

В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта РФ нормативами отчислений, установленными законом субъекта РФ, могут зачисляться доходы от определенных видов региональных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ.

Таким образом, Закон о местном самоуправлении (2003) призван устранить существующую в настоящее время ситуацию, когда субъект РФ устанавливает различные проценты отчисления от региональных налогов для разных муниципальных образований, что порождает зависимость последних от органов государственной власти субъекта Федерации.

Закон о местном самоуправлении (2003) также закрепляет следующее правило: установление нормативов отчисления от региональных налогов законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год или иным законом субъекта РФ на ограниченный срок не допускается. Сделано это для того, чтобы муниципальные образования при осуществлении долгосрочного планирования развития территории могли рассчитывать на определенный уровень доходов.

В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, установленными решениями представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от региональных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законом субъекта РФ в бюджеты муниципальных районов. Установление указанных нормативов решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным решением на ограниченный срок не допускается.

4. Доходы от федеральных налогов и сборов. БК РФ и (или) законодательством РФ о налогах и сборах устанавливаются единые для всех поселений или муниципальных районов налоговые ставки и (или) нормативы отчислений для зачисления доходов от определенного вида федерального налога (сбора) в соответствующие местные бюджеты.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) в местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта РФ нормативами отчислений, установленными законом субъекта РФ, могут зачисляться доходы от федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в бюджет субъекта РФ в соответствии с БК РФ и (или) законодательством РФ о налогах и сборах. Установление указанных нормативов законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и (или) иным законом субъекта РФ на ограниченный срок не допускается.

В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, установленными решениями представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от федеральных налогов и сборов, подлежащие зачислению в бюджеты муниципальных районов в соответствии с БК РФ, законодательством РФ о налогах и сборах и (или) законом субъекта РФ. Установление

указанных нормативов решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным решением на ограниченный срок не допускается.

5. *Доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности.* Органы местного самоуправления, как уже отмечалось выше, самостоятельно управляют муниципальной собственностью. Основной целью ее использования является удовлетворение потребностей населения муниципального образования. Для этого в муниципальных образованиях создаются муниципальные предприятия и учреждения, за которыми закрепляется часть муниципального имущества и которые, зачастую, являются бесприбыльными или даже убыточными. В настоящее время это относится к большинству предприятий ЖКХ, предприятиям, осуществляющим транспортное обслуживание населения, и др.

В то же время муниципальное имущество может приносить и определенную прибыль. Такая прибыль получается как путем эксплуатации непосредственно муниципального имущества, так и благодаря функционированию отдельных муниципальных предприятий и учреждений.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) в местный бюджет зачисляется часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов

6. Безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней. Несмотря на то что муниципальные образования в настоящее время получают помимо местных определенную часть федеральных и региональных налогов и сборов, далеко не все они в состоянии самостоятельно обеспечить финансирование необходимых расходов. В связи с этим заметную долю в доходной части местных бюджетов составляют безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней. Можно выделить несколько основных форм таких перечислений.

Дотации — это средства, выделяемые местным бюджетам из федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ. Использование дотации не имеет целевого назначения, и она выделяется на безвозмездной и безвозвратной основе.

Субвенция — это денежная сумма, выделяемая на определенный срок из бюджета вышестоящего уровня на конкретные цели и программы для выравнивания социально-экономического развития соответствующей территории. В случае использования субвенции не по целевому назначению она подлежит возврату предоставившему ее органу.

Местному бюджету могут быть предоставлены бюджетные ссуды из бюджета субъекта РФ на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местного бюджета.

Порядок предоставления и расчет финансовой помощи на выравнивание уровня социально-экономического развития определяются законом субъекта РФ либо законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год.

Порядок предоставления и расчет субвенций на финансирование целевых расходов местным бюджетам из бюджетов субъектов РФ определяются законом субъекта РФ либо законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год.

Порядок и условия предоставления бюджетных ссуд из бюджета субъекта РФ определяются органом исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с БК РФ и законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год.

В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта РФ может быть образован фонд муниципального развития. Отбор инвестиционных программ и проектов, а также муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, осуществляется в порядке, установленном законами субъектов РФ в соответствии с требованиями БК РФ.

Распределение субсидий из фонда муниципального развития между муниципальными образованиями утверждается законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.

В целях предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта РФ может быть образован фонд софинансирования социальных расходов.

Целевое назначение, условия предоставления и расходования указанных субсидий устанавливаются законом субъекта РФ. Отбор муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, и распределение указанных субсидий между муниципальными образованиями осуществляются по единой методике, утверждаемой законами субъектов РФ в соответствии с требованиями БК РФ.

В соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год в фонды муниципального развития и софинансирования социальных расходов могут зачисляться субсидии из федерального бюджета.

Отдельно следует сказать о предусматриваемом Законом о местном самоуправлении (2003) механизме выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В соответствии с данным Законом выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется путем предоставления дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Эти фонды образуются и дотации из них предоставляются в порядке, установленном законом субъекта РФ в соответствии с требованиями БК РФ, в целях выравнивания исходя из уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) финансовых возможностей органов местного самоуправления осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения.

Из ст. 61 Закона о местном самоуправлении (2003) следует, что основным путем формирования региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) станет перечисление в них денежных средств муниципальными районами (городскими округами), уровень бюджетной обеспеченности которых до выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в два и более раза превышал средний уровень по данному субъекту РФ.

Размер данных перечислений для отдельного муниципального района (городского округа) не может превышать 50% разницы между общими доходами бюджета муниципального района (городского округа), учтенными при расчете уровня бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) в отчетном финансовом году, и двухкратным средним по субъекту РФ уровнем бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) распределяются между муниципальными районами (городскими округами) субъекта РФ, в которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности бюджета муниципального района (бюджета городского округа) не превышает уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), определенный в качестве критерия для предоставления указанных дотаций бюджетам муниципальных районов (городских округов) в соответствии с методикой, утверждаемой законом субъекта РФ в соответствии с требованиями БК РФ.

Распределение дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) утверждается законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год.

В случаях и порядке, установленных БК РФ, часть дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) может предоставляться каждому муниципальному району (городскому округу) субъекта РФ в расчете на одного жителя.

Таким образом, Законом о местном самоуправлении (2003) предусматривается перекрестное финансирование муниципальных образований с низким уровнем доходов за счет более обеспеченных.

Следует отметить, что на уровне муниципального района данный Закон предусматривает создание аналогичных районных фондов финансовой поддержки поселений, которые будут перераспределять денежные средства между поселениями муниципального района.

7. *Иные собственные доходы местных бюджетов.* К таковым, в частности, относятся штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления; добровольные пожертвования, муниципальные займы. Остановимся более подробно на последних.

В соответствии со ст. 64 Закона о местном самоуправлении (2003) муниципальные образования вправе привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.

Муниципальные заимствования — это займы, привлекаемые от физических и юридических лиц в валюте РФ, по которым возникают долговые обязательства органа местного самоуправления как заемщика или гаранта погашения займов другими заемщиками, выраженные в валюте РФ (ст. 91 БК РФ). Муниципальные займы осуществляются путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования. Следовательно, заемщиком по договору муниципального займа выступает муниципальное образование, а займодателем — гражданин или юридическое лицо.

Порядок заключения договора муниципального займа в соответствии с ч. 3 ст. 817 ГК РФ состоит в приобретении займодателем выпущенных муниципальных облигаций либо муниципальных ценных бумаг, удостоверяющих право займодателя на получение от заемщика предоставленных ему в займы денежных средств или в зависимости от условий займа другого имущества, установленных процентов, других имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение. В соответствии с ГК РФ изменение условий выпущенного в обращение займа не допускается, муниципальные займы являются добровольными.

При выпуске муниципальных ценных бумаг под обособленное имущество, находящееся в муниципальной собственности, исполнение обязательств по таким ценным бумагам осуществляется путем передачи в собственность владельцев этих муниципальных ценных бумаг имущества, ставшего обеспечением их выпуска.

Муниципальное заимствование осуществляется представительным органом местного самоуправления в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти. Правовое регулирование муниципальных займов осуществляется на основе Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» (далее — Закон об эмиссии ценных бумаг), а также путем принятия по каждому их выпуску отдельных нормативных актов.

Эмиссия муниципальных ценных бумаг допускается только в случае принятия решения органом местного самоуправления о бюджете на текущий финансовый год, где должны быть утверждены предельный размер муниципального долга и предельный объем заемных средств, направляемых муниципальным образованием в течение текущего финансового года на финансирование дефицита местного бюджета или программ развития муниципального образования. При этом предельный объем заемных средств муниципального образования не должен превышать 15% объема его доходов на текущий финансовый год без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ, а также без учета привлеченных в текущем финансовом году заемных средств.

Решение об эмиссии муниципальных ценных бумаг принимается органами местного самоуправления в соответствии с предельными объемами дефицита бюджета и муниципального долга. В соответствии со ст. 11 Закона об эмиссии ценных бумаг решение об эмиссии муниципальных бумаг должно включать следующие обязательные условия: наименование эмитента; дату начала размещения ценных бумаг; дату или период размещения; форму выпуска ценных бумаг; указание на вид ценных бумаг; номинальную стоимость одной ценной бумаги; количество ценных бумаг данного выпуска; дату погашения ценных бумаг.

Заимствования, осуществляемые путем предоставления муниципальных гарантий, учитываются в составе муниципального долга и не являются источником финансирования дефицита местного бюджета. В расходы на обслуживание муниципального долга закладывается резерв на исполнение обязательств по гарантиям при наступлении гарантийного случая [4].

Состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов РФ. Федеральный закон, предусматривающий изменение состава собственных доходов местных бюджетов, вступает в силу с начала очередного финансового года, но не раньше чем через три месяца после его принятия. ,

В доходы местных бюджетов также зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ. Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной фи-

нансовый год и законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год раздельно по каждому из указанных государственных полномочий.

Закон предусматривает двухступенчатую систему передачи денежных средств на реализацию отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными органами государственной власти: средства сначала передаются в субъект РФ (в региональный фонд компенсаций), а затем распределяются между муниципальными образованиями. Средства, выделяемые на финансирование отдельных государственных полномочий, переданных субъектом РФ, также перечисляются через этот фонд.

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта РФ, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Формирование, распределение, перечисление и учет субвенций, предоставляемых из регионального фонда компенсаций, производятся в порядке, установленном БК РФ.

Субвенции, предоставляемые из федерального фонда компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, распределяются между всеми субъектами РФ в порядке, установленном БК РФ, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг субъекта РФ с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту РФ и виду субвенции.

7.3. Бюджетный процесс на местном уровне

В соответствии со ст. 9 БК РФ в области регулирования бюджетных правоотношений к ведению органов местного самоуправления относятся:

— установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов;

— составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;

— определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;

— определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

— предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

— определение порядка осуществления муниципальных заимствований;

— осуществление муниципальных заимствований и управление муниципальным долгом.

В Законе о местном самоуправлении (2003) сказано, что формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно.

В бюджетном процессе, осуществляемом на местном уровне, можно выделить четыре этапа.

1. Составление проекта местного бюджета. Этому этапу предшествуют составление прогнозов социально-экономического развития РФ, субъектов РФ, муниципальных образований и отраслей экономики, а также подготовка сводных финансовых балансов, на основании которых органы исполнительной власти осуществляют разработку проектов бюджетов. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют финансовые органы муниципальных образований.

В целях своевременного и качественного составления проектов бюджетов финансовые органы имеют право получать необходимые сведения от финансовых органов другого уровня бюджетной системы РФ, а также от иных государственных органов, органов местного самоуправления и юридических лиц. К необходимым для составления проектов бюджетов относятся сведения:

— о действующем на момент начала разработки проекта бюджета налоговом законодательстве;

— нормативах отчислений от собственных и регулирующих доходов бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

— предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

— видах и объемах расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы РФ на другой;

— нормативах финансовых затрат на предоставление государственных или муниципальных услуг;

— нормативах минимальной бюджетной обеспеченности.

Составление проекта местного бюджета основывается:

— на прогнозе социально-экономического развития муниципального образования на очередной финансовый год;

— основных направлениях бюджетной и налоговой политики муниципального образования на очередной финансовый год;

— прогнозе сводного финансового баланса по муниципальному образованию на очередной финансовый год;

— плане развития муниципального сектора экономики муниципального образования на очередной финансовый год.

Прогноз социально-экономического развития муниципального образования разрабатывается на основе данных за последний отчетный период, прогноза до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год и предшествует составлению проекта местного бюджета.

Изменение прогноза социально-экономического развития муниципального образования в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета.

Перспективный финансовый план — это документ, который формируется одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год на основе среднесрочного прогноза социально-экономического развития муниципального образования и содержит данные о прогнозных возможностях бюджета по мобилизации доходов, привлечению муниципальных заимствований и финансированию основных расходов бюджета. Перспективный финансовый план разрабатывается на три года:

— первый год — это год, на который составляется бюджет;

— следующие два года — плановый период, на протяжении которого прослеживаются реальные результаты заявленной экономической политики.

Исходной базой для формирования перспективного финансового плана является бюджет на текущий год. Перспективный финансовый план ежегодно корректируется с учетом показателей уточненного среднесрочного прогноза социально-экономического развития муниципального образования, при этом плановый период сдвигается на один год вперед.

Баланс финансовых ресурсов представляет собой баланс всех доходов и расходов муниципальных образований и хозяйствующих субъектов на определенной территории. Он составляется на основе отчетного баланса финансовых ресурсов за предыдущий год в соответствии с прогнозом социально-экономического развития муниципального образования и является основой для составления проекта бюджета.

Составление проекта бюджета осуществляется на основе налогового законодательства, действующего на этот момент.

В проекте закона (решения) о бюджете должны содержаться его основные характеристики. К ним относятся общие объемы доходов и расходов бюджета и его дефицит.

В проекте закона (решения) о бюджете должны содержаться также следующие показатели:

— прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам и статьям классификации доходов бюджетов РФ;

— нормативы отчислений от собственных доходов бюджета, передаваемых бюджетам других уровней бюджетной системы РФ.

В проекте закона (решения) о бюджете должны быть установлены:

— расходы бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов РФ;

— общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;

— расходы и доходы целевых бюджетных фондов;

— объемы финансовой помощи бюджетам других уровней бюджетной системы РФ, предоставляемой в форме дотаций, субвенций и субсидий, по бюджетам, получающим указанную финансовую помощь;

— распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов соответствующего бюджета;

— иные показатели, определенные БК РФ, законами субъектов РФ и правовыми актами органов местного самоуправления о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

В проекте закона (решения) о местном бюджете в составе расходов бюджета должны быть установлены лимиты предоставления налоговых кредитов на срок, превышающий пределы очередного финансового года.

В целях составления проекта бюджета на очередной финансовый год должны быть подготовлены следующие документы и материалы:

• прогноз социально-экономического развития муниципального образования на очередной финансовый год;

• основные направления бюджетной и налоговой политики муниципального образования на очередной финансовый год;

• прогноз сводного финансового баланса муниципального образования на очередной финансовый год.

Одновременно с проектом бюджета на очередной финансовый год составляются:

— прогноз консолидированного бюджета муниципального образования на очередной финансовый год;

— адресная инвестиционная программа на очередной финансовый год;

— план развития государственного или муниципального сектора экономики;

— структура государственного или муниципального долга и программа внутренних и внешних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для покрытия дефицита бюджета;

— оценка потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот;

— оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год;

— другие документы и материалы, предусмотренные БК РФ.

2. Рассмотрение и утверждение местного бюджета. Орган местного самоуправления, разрабатывавший проект местного бюджета (обычно это местная администрация) вносит проект закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год на рассмотрение представительного органа муниципального образования.

В соответствии с ч. 10 ст. 35 Закона о местном самоуправлении (2003) утверждение местного бюджета относится к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. В муниципальных образованиях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек местный бюджет утверждается сходом граждан.

Порядок рассмотрения проекта решения о местном бюджете и его утверждения определяется правовыми актами органа местного самоуправления в соответствии с требованиями БК РФ.

На практике встречаются ситуации, когда решение о местном бюджете к началу финансового года еще не принято или не вступило в силу. В таком случае орган, исполняющий этот бюджет, правомочен осуществлять расходование бюджетных средств на цели, определенные законодательством, на продолжение финансирования инвестиционных объектов, государственных контрактов при условии, что из бюджета на предыдущий финансовый год на эти цели уже выделялись средства, но не более одной четвертой ассигнований предыдущего года в расчете на квартал (не более одной двенадцатой — в расчете на месяц) по соответствующим разделам функциональной и ведомственной классификаций расходов бюджетов РФ. Он также правомочен не финансировать расходы, не предусмотренные проектом закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год.

3. Исполнение местного бюджета. Данная процедура осуществляется уполномоченными исполнительными органами местного самоуправления на основе бюджетной росписи, которая составляется главным распорядителем бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств на основе утвержденного местного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов с поквартальной разбивкой. Данная бюджетная роспись представляется в исполнительный орган местного самоуправления, ответственный за составление бюджета, в течение 10 дней со дня утверждения бюджета муниципального образования.

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает:

— перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета;

— распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов;

— возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов;

— учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

Бюджеты по расходам исполняются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования.

Основными этапами санкционирования при исполнении расходов бюджетов являются:

- составление и утверждение бюджетной росписи;
- утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям;
- утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств;
- принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств;
- подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств.

Процедура финансирования заключается в расходовании бюджетных средств.

Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования его дефицита, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов не более чем на 10% годовых назначений, местная администрация вправе принять решение о введении режима сокращения расходов бюджета и ввести указанный режим.

В решении о введении режима сокращения расходов бюджета должны быть указаны дата, с которой вводится указанный режим, и размеры сокращения расходов бюджета. При этом сокращение бюджетных ассигнований не должно составлять более 10% годовых назначений по каждому главному распорядителю бюджетных средств, а также по каждому объекту, включенному в адресную инвестиционную программу и целевые программы.

Если в процессе исполнения бюджета происходит снижение объема поступлений доходов бюджета или поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, что приводит к неполному по сравнению с утвержденным бюджетом финансированию расходов более чем на 10% годовых назначений, местная администрация представляет представительному органу муниципального образования проект решения о внесении изменений и дополнений в решение о бюджете.

Все доходы бюджета, источники финансирования его дефицита, расходы бюджета, а также операции, осуществляемые в процессе исполнения бюджета, подлежат бюджетному учету, основывающемуся на едином плане счетов.

Финансовый год завершается 31 декабря. Принятие денежных обязательств после 25 декабря не допускается. Подтверждение денежных обязательств должно быть завершено органом, исполняющим бюджет, 28 декабря. До 31 декабря включительно орган, исполняющий бюджет, обязан оплатить принятые и подтвержденные денежные обязательства. Счета, используемые для исполнения бюджета завершаемого года, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря.

4. Контроль за исполнением местного бюджета и утверждение отчета о его исполнении. Органы муниципального финансового контроля осуществляют контроль за исполнением местных бюджетов. В соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) в муниципальных образованиях могут создаваться специальные контрольные органы муниципального образования. Они образуются в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию). Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны представлять в контрольный орган муниципального образования по его требованию необходимую информацию и документы по вопросам, относящимся к их компетенции.

Органы муниципального финансового контроля осуществляют предварительный, текущий и последующий контроль за исполнением бюджетов.

Бюджетный учет исполнения местного бюджета организуется местной администрацией. Единый план счетов бюджетного учета устанавливается Правительством РФ.

Муниципальные образования представляют в установленном порядке сведения об исполнении местных бюджетов в Федеральную службу государственной статистики.

Отчетность об исполнении бюджета может быть оперативной, ежеквартальной, полугодовой и годовой. Сбор, свод, составление и представление отчетности об исполнении бюджета осуществляются местной администрацией.

Годовой отчет об исполнении бюджета подлежит утверждению представительным органом. Отчет об исполнении бюджета готовит местная администрация на основании отчетов главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств. При рассмотрении отчета об исполнении бюджета в местной администрации может быть назначена внутренняя проверка указанного отчета. Она осуществляется органами Министерства финансов РФ в соответствии с заключенными соглашениями с местной администрацией.

Отчет об исполнении бюджета представляется в представительный орган муниципального образования в форме проекта решения вместе с документами и материалами, предусмотренными БК РФ.

До начала рассмотрения отчета об исполнении бюджета представительным органом проводится внешняя проверка указанного отчета. Представительный орган принимает решение по отчету после получения результатов его проверки, проведенной соответствующими контрольными органами. Если в ходе проверки бюджета выявлено несоответствие его исполнения принятому закону (решению) о бюджете, а режим сокращения и блокировки расходов не вводился, представительный орган муниципального образования имеет право принять решение об отклонении отчета об исполнении бюджета. Одновременно он может обратиться в прокуратуру РФ для проверки обстоятельств нарушения бюджетного законодательства и привлечения к ответственности виновных должностных лиц.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию.

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

Выводы

1. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

2. Муниципальная собственность представляет собой отдельную форму собственности, существующую параллельно с государственной.

3. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом, что не делает их его собственниками.

4. Местный бюджет можно определить как форму образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования. Местный бюджет, также как и бюджет любого другого уровня, имеет доходную и расходную части. В доходной части местного бюджета можно выделить собственные доходы и субвенции. В собственные доходы местных бюджетов включаются средства самообложения граждан, доходы от местных налогов и сборов, доходы от региональных и федеральных налогов и сборов, доходы от находящегося в муниципальной собственности имущества, безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, иные собственные доходы местных бюджетов.

5. В бюджетном процессе, осуществляемом на местном уровне, можно выделить четыре этапа: составление проекта местного бюджета, рассмотрение и утверждение местного бюджета, исполнение местного бюджета, контроль за исполнением местного бюджета и утверждение отчета о его исполнении.

Тема 8. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

8.1. Понятие и принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления

Местное самоуправление, хотя и является независимым звеном в системе публичной власти РФ, отнюдь не исключается из процесса управления государством в целом. Систему органов государственной власти нельзя считать устойчивой до тех пор, пока она не подкреплена эффективным механизмом самоуправления территорий. Гражданин государства в первую очередь житель, и лишь потом участник политических процессов. Почти все государственные решения, затрагивающие его интересы, проходят через местные органы власти.

В процессе осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления своих функций происходит неизбежное взаимодействие между данными управляющими структурами.

Взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления можно определить как совокупность организационно-правовых форм и методов, направленных на совместное решение как общегосударственных, так и местных вопросов. Данное взаимодействие строится на определенных принципах, которые определяют следующее: какими должны быть взаимоотношения между органами государственной власти и местного самоуправления; какой должна быть модель поведения в отношениях этих органов друг с другом; какие идеи должны лежать в их основе.

Сложность проблемы заключается в необходимости различить принципы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, и те принципы, на основе которых должны быть организованы их взаимоотношения. Здесь есть определенная тождественность, но есть и различия.

Принципы взаимоотношений производны от первых, органически связаны с ними, но вместе с тем обладают собственной спецификой, собственным содержанием. Их особенность в том, что они проявляются в процессе взаимодействия государственных органов с органами местного самоуправления. Собственно говоря, их задача заключается в том, чтобы обеспечить из всего многообразия возможных взаимоотношений именно взаимодействие как необходимое условие оптимизации и повышения эффективности управленческой деятельности органов публичной власти, к которым и относятся органы государственной власти и местного самоуправления.

Можно сформулировать основные принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

1. Принцип законности. Он, безусловно, является основополагающим во взаимоотношениях между любыми органами государственного и муниципального управления. Только при неукоснительном соблюдении данного принципа можно реально говорить о правовом управлении. Такая деятельность возможна только при детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

2. Принцип целесообразности. Вторым по значимости принципом взаимодействия является принцип целесообразности. Вполне естественно, что любые взаимодействия между органами государственной власти и местным самоуправлением должны иметь определенный смысл, быть направленными на реализацию общегосударственных целей. Этот принцип включает в себя и выделяемый в некоторых нормативных актах принцип соблюдения общегосударственных интересов, относясь к нему как общее к частному. Нарушение принципа целесообразности во взаимодействии органов государственной власти и местного самоуправления, например, при необоснованной передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые они не могут успешно реализовывать, должно являться основанием для отмены соответствующих законодательных актов и соглашений.

3. Принцип самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции. Органы государственной власти и местного самоуправления самостоятельно реализуют свои полномочия в рамках своих предметов ведения, без вмешательства других органов. Принцип самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции не исключает, однако, контроль со стороны других органов за их деятельностью.

Самостоятельность органов государственной власти и местного самоуправления означает их юридическую, организационную и финансовую самостоятельность. В пределах собственной компетенции государственные и муниципальные органы самостоятельно планируют и организуют свою работу, принимают решения, обеспечивают контроль за их выполнением.

4. Принцип равноправия органов государственной власти и местного самоуправления. Сущность этого принципа заключается в том, что: во-первых, органы государственной власти и местного самоуправления вступают во взаимоотношения как равные субъекты права; во-вторых, органы местного самоуправления различных муниципальных образований равноправны между собой. Обеспечение этого принципа позволит минимизировать различия в определении объема полномочий каждого отдельного муниципального образования.

Таким образом, равноправие предполагает гарантированный минимум равных прав и обязанностей местного сообщества и возможность приобретать и осуществлять один и тот же объем полномочий при их разграничении. Равноправие муниципальных образований — это ни что иное, как создание режима их равных правовых, организационных и финансовых возможностей.

5. Принцип недопустимости ущемления интересов других муниципальных образований. Данный принцип нацелен на создание таких условий, при которых осуществление полномочий одним муниципальным образование простирается лишь до той границы, от которой начинается осуществление полномочий другим муниципальным образованием. Практика применения данного принципа будет выступать специфическим индикатором, определяющим степень свободы и защищенности муниципальных образований.

6. Принцип согласования интересов. Соблюдение принципа согласования интересов субъекта Федерации и интересов

муниципального образования сообразуется с ограничениями их компетенции, поскольку каждый из них должен считаться с правами и интересами другого, обязан содействовать нормальному функционированию как органов государственной власти субъекта Федерации, так и органов местного самоуправления, реализации их полномочий. Указанный принцип в наибольшей степени из всех принципов подвержен правовому регулированию и на его основе может быть создан механизм взаимодействия, поскольку основой взаимных действий может быть только добровольное согласие участников отношений.

Семантика слова «согласовать» означает обсудить, выработать единое мнение о чем-либо, получить согласие на что-нибудь. Закрепление такого единства и согласия правовыми средствами, будет способствовать эффективной совместной деятельности государственных органов, т.е. их взаимодействию.

На практике это достигается путем информирования друг друга о планах работы, проводимых мероприятиях, разрабатываемых документах, а также путем координации — согласования планов, действий государственных органов и их структурных подразделений ради решения общих задач. Для осуществления этих функций органы государственной власти и местного самоуправления создают специальные согласительные или координационные комиссии, либо сами берут на себя их осуществление. И наконец, важную роль играет контроль за ходом выполнения согласованных мероприятий, в ходе которого дается оценка проделанному и устанавливается соответствие выполненного принятым решениям и достигнутым соглашениям. По результатам контроля устраняются отклонения от заданного состояния или корректируется решение, определяющее это состояние.

7. *Принцип обеспеченности ресурсами.* Он направлен прежде всего на обеспечение органов местного самоуправления необходимыми им для реализации возложенных на эти органы полномочий, как переданных им государственных, так и относящихся к предметам их ведения. Данный принцип обычно закрепляется во всех законах субъектов Федерации о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Имеется он и в проекте Федерального закона «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации». При этом следует иметь в виду, что речь дол-

5 Зак. 1360

жна вестись не только о выделении необходимых финансовых ресурсов, но и о наличии иных ресурсов: материальных, человеческих, правовых и т.д.

8. Принцип взаимной ответственности. Во взаимоотношениях между органами государственной власти и местного самоуправления речь должна вестись не только об ответственности органов местного самоуправления перед государственными, но и об ответственности самих государственных органов.

9. Принцип гласности. Принцип гласности заключения договоров, соглашений означает гарантию защищенности прав муниципального образования, поскольку полноценная информация обеспечивает невозможность в одностороннем порядке изменять взаимные права, обязанности и ответственность установленную в договорном порядке.

Представляется, что в целях повышения эффективности государственного и муниципального управления эти принципы должны быть закреплены на законодательном уровне.

Принципы взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления являются, как уже отмечалось выше, *основой,* на которой должны строиться все взаимоотношения между данными органами, правовые формы и механизмы их взаимодействия. В то же время при отсутствии конкретных норм органы государственной власти и местного самоуправления должны руководствоваться общими принципами.

8.2. Формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления

Взаимоотношения органов Государственной власти и органов местного самоуправления весьма разнообразны. В теории муниципального права выделяется три базовые модели взаимодействия.

«Модель партнерства» была обоснована в XIX в. в трудах Дж. Ст. Милля. Отношения местных и центральных властей в данной модели — это отношения партнеров и равноправных товарищей, преследующих общие цели и оказывающих необходимые услуги населению. Местное управление понимается в первую очередь как органический элемент самовыражения соответствующего местного сообщества [20, с. 115].

Данную концепцию можно обозначить как идеалистическую, по крайней мере, применительно к прошлому и настоящему, по аналогии с теорией о государстве всеобщего благоденствия. Во-первых, интересы государства и местных сообществ совпадают не во всем. Противоречие государственных и местных интересов существует изначально как противоречие между целым и его частью. Государственная власть выступает в масштабах общества (региона) центростремительным фактором. Местное самоуправление, напротив, в определенном смысле является фактором центробежным. «Отмеченное противоречие, т.е. единство и «борьба» центростремительной и центробежной тенденций, внутренне присуще общественному организму, изначально заложенному в природе социума, поэтому оно объективно не устранимо» [10, с. 296].

Во-вторых, в самой природе местного самоуправления заложен постоянный конфликт с государственной властью. Противоречия, как известно, являются источником развития, поэтому противоречия между государством и местами таят в себе мощное созидательное начало. Однако их подлинно партнерское разрешение требует величайшей культуры сторон, политическо-экономической стабильности и процветания, чего в необходимой мере часто нет даже в самых развитых странах.

С учетом изложенного выше «модель партнерства» может и должна рассматриваться в качестве идеальной цели, полное достижение которой невозможно, но движение к которой позволяет оптимизировать реально сложившиеся взаимоотношения государственных органов центра, регионов и органов местных сообществ жителей.

Модели партнерства обычно противопоставляется «агентская модель». В ее рамках отношения между центральными и местными властями рассматриваются как отношения агента и принципала, т.е. акцент делается на главенствующей роли центра в отношениях с местным управлением. Местные органы считаются своеобразным инструментом, посредством которого центральное правительство реализует свой политический курс на местах. Местное управление является всего лишь административным средством осуществления управленческих функций на местах, нацеленным не столько на обеспечение местного представительства, сколько на предоставление услуг [20, с. 116]. Государство же, являясь гарантом эффективности социально-экономической и общественной жизни и будучи призванным обеспечивать разумные стандарты услуг, предоставляемых гражданам,

имеет полное право руководить деятельностью органов местного управления.

Указанная модель в большей степени отражает реальное положение вещей. Безусловно, государственная централизация обеспечивает преимущества единого управления, свободного от местных политических споров и позволяет снизить содержание местных служб. Так, три службы по уборке мусора в соседних коммунах будут гораздо дороже, нежели одна служба, действующая в трех коммунах [9, с. 400].

Однако местное самоуправление перестает им быть, не обладая самостоятельностью в рамках своих полномочий. «Агентская модель» дозирует степень зависимости органов местного самоуправления от органов государственной власти и не устанавливает механизма реализации такой зависимости.

Обе указанные выше модели исходят из прямо противоположных основ. Соответственно, возникает мысль о возможности создания усредненной модели, сочетающей в себе достоинства агентской и партнерской. В основе такой модели лежит концепция взаимозависимости государства и мест, и ее называют «моделью взаимозависимости».

Обосновывая эту модель, британский исследователь Р. Роде обратил внимание на то, что отношения центральных и местных органов характеризуются как некоторой степенью их независимости, так и взаимозависимостью и определяются реальным властным потенциалом сторон, имеющимися в их распоряжении ресурсами (особенно финансовыми) и средствами давления. Немалую роль в этих отношениях может сыграть личностный фактор, правильный выбор конкретной стратегии. Аналогичных позиций придерживается и другой британский ученый Т. Бирн, отмечающий, что в настоящее время местные органы не могут быть определены ни как агенты правительства, ни как его равноправные партнеры.

Правительство контролирует парламент, поэтому оно способно добиваться принятия законов, регулирующих и направляющих тем или иным образом деятельность муниципальных учреждений. Местные представительные органы в свою очередь обладают самостоятельным мандатом, полученным от избирателей, собственными финансовыми источниками, компетенцией, закрепленной за ними законодательно. В итоге не только местные органы оказываются зависимыми от правительства (в плане общей поддержки, финансовых субсидий, законодательного регулирования и т.д.), но и правительство попадает в определенную зависимость от местных властей при реализации своего политического и экономического курса на местах.

Таким образом, «модель взаимозависимости» является синтетической, объединяющей в себе элементы и первой, и второй моделей и, на наш взгляд, способна стать ориентиром в деле совершенствования отношений государства и местного самоуправления в нашей стране, в том числе взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления [20, с. 116].

Взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления осуществляется по нескольким направлениям, которые получили в юридической науке наименование структурно-функциональных связей. Вполне очевидно, что исходя из специфики организации государственной власти и местного самоуправления взаимоотношения между их органами будут осуществляться: 1) сверху вниз; 2) снизу вверх; 3) по горизонтали.

Таким образом, между органами государственной власти и местного самоуправления существуют следующие виды связей:

1) субординационные — упорядочение сверху вниз, т.е. от вышестоящего уровня власти к нижестоящему. Субординационные связи возникают прежде всего при установлении органами государственной власти правовых основ местного самоуправления в данном регионе;

2) реординационные — упорядочение снизу вверх, т.е. от нижестоящего уровня власти к вышестоящему. При этом каждой субординационной связи в управленческих отношениях соответствует реординационная связь. Примером реординационной связи может быть право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательном (представительном) органе субъекта РФ. Данная реординационная связь соответствует субординационной связи, заключающейся в принятии законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации законов, регулирующих местное самоуправление в данном регионе;

3) координационные — упорядочение на одном уровне, т.е. между двумя или более равностоящими субъектами. В рассматриваемой схеме отношения между органами государственной власти и местного самоуправления носят гори-

зонтальный характер. Примером могут служить совместные, согласованные действия по осуществлению государственных и региональных программ; проведение совместных совещаний как на единовременной, так и на постоянной основе; формирование постоянно действующих координационных органов (коллегий, комиссий); организационное и техническое обеспечение выборных кампаний, правопорядка и другие действия, носящие в основном договорной характер. Распространенным способом реализации координационных связей является принятие органами государственной власти и местного самоуправления совместных правовых актов, как это, например, предусмотрено ст. 11 Закона Тюменской области «О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями». На практике именно координационные взаимосвязи составляют наиболее значительную долю во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления.

Взаимоотношения координационного типа между государственной властью и местным самоуправлением заложены уже в самих формулировках вопросов местного значения: «участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения», «участие в охране природной среды». Приведенные формулировки дают основание говорить о равноправном участии органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, существует отраслевое законодательство, законы «Об образовании», «О животном мире», «О ветеранах» и др., где также упоминается о равноправном участии органов местного самоуправления в решении различных вопросов.

Вместе с тем следует учитывать, что не может существовать в государственном управлении объект, который надо было бы рассматривать как абсолютно равный субъекту управления (государству), даже при только координационном взаимодействии между ними. Координация между двумя и более равностоящими объектами не исключает того, что они могут находиться на разных уровнях в иерархически более сложно организованной системе управления.

Так как государственно-управленческие отношения в обобщенном виде — это правоотношения, т.е. отношения на

основе права, законодательства, государство (его органы) определяет законодательную базу существования и функционирования объекта, пределы его полномочий и может изменить эти «правила игры». Кроме того, оно же и контролирует законность поведения объекта управления, определяет и применяет санкции в случае нарушений, используя для этого специальную власть — судебную и аппарат принуждения.

Обеспечение законности — это тотальная (всеохватывающая) функция государственного управления, проникающая во все сферы жизни общества и даже во взаимоотношения внутри объекта государственного управления.

Таким образом, можно сделать вывод, что во взаимоотношениях между государственной властью и местным самоуправлением основная задача государственной власти заключается в установлении правовых основ организации местного самоуправления. Все остальные виды регулирующего воздействия государственной власти на местное самоуправление являются необязательными. При этом государство не теряет возможности косвенно, путем влияния на других участников социальных взаимоотношений оказывать свое управляющее воздействие. Чаще всего оно даже более эффективно, чем прямое администрирование.

Закон о местном самоуправлении (2003) определяет основные полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в отношении местного самоуправления.

В отношении федеральных органов государственной власти закон закрепляет четыре вида полномочий:

— определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти РФ и ее субъектов в области местного самоуправления. Это регулирование может осуществляться по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Здесь также речь идет о детализации процедур реализации вопросов местного значения прежде всего в отраслевых нормативных актах;

— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должност-

ных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий. Данное полномочие заключается в принятии нормативных актов, регулирующих реализацию органами и должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Закон о местном самоуправлении (2003) также допускает возможность осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления. Однако это возможно лишь только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. При этом действующим законодательством предусмотрен только один случай осуществления контроля органов государственной власти за органами местного самоуправления — контроль при реализации последними отдельных государственных полномочий.

Что же касается полномочий органов государственной власти субъектов РФ в отношении местного самоуправления, то они в целом аналогичны изложенным выше. Следует лишь отметить, что, во-первых, полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления ограничиваются ведением субъектов, их полномочиями совместного ведения с Российской Федерацией и пределами, установленными федеральными законами; во-вторых, к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ установление общих принципов организации местного самоуправления относится лишь постольку, поскольку это допускается Законом о местном самоуправлении (2003). В частности, органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать границы территорий муниципальных образований (ч. 2 ст. 10); наделять городские поселения статусом городского округа (ч. 2 ст. 11); изменять границы муниципальных образований (ч. 1 ст. 12); передавать органам местного самоуправления отдельные полномочия (ч. 2 ст. 19); определять наименование представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) (ч. 3 ст. 34); определять дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) (ч. 4 ст. 37); устанавливать нормативы отчислений от региональных налогов и

сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта РФ в соответствии с БК РФ и (или) законодательством РФ о налогах и сборах, в бюджеты муниципальных образований (ч. 2 ст. 58); определять общий размер субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта РФ местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий (ч. 1 ст. 63) и т.д.

В реальности взаимодействие между государством и местным самоуправлением осуществляется сразу по многим направлениям. В связи с этим структурно-функциональные связи между органами государственной власти и местного самоуправления носят многосторонний характер. Можно выделить следующие основные формы взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления:

- правовое государственное регулирование местного самоуправления;
- информационное обеспечение местного самоуправления, в том числе ознакомление органов местного самоуправления с проектам нормативных правовых актов органов государственной власти, затрагивающих интересы местного самоуправления;
- обращения органов и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам;
- реализация представительными органами местного самоуправления права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ;
- участие органов государственной власти и государственных должностных лиц в формировании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц местного самоуправления в случаях, установленных законом;
- участие государственных должностных лиц в заседаниях представительных органов местного самоуправления;
- создание совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов как временных, так и постоянно действующих;
- совместная реализация органами государственной власти и местного самоуправления различных программ, в том числе их совместное финансирование;
- реализация органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

• временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти;

• контроль и надзор органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления;

• отмена судами незаконных действий и решений органов и должностных лиц местного самоуправления.

8.3. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Следовательно, в компетенцию органов местного самоуправления помимо вопросов местного значения могут входить и отдельные государственные полномочия, которые им передаются государством. В процессе осуществления органами государственной власти своей деятельности неизбежно возникает необходимость реализации ими полномочий на более низком территориальном уровне, чем уровень субъектов Федерации. Отношения, связанные с государственной регистрацией актов гражданского состояния, воинским учетом, производством медико-социальной экспертизы и т.п., крайне затруднительно регулировать органам государственной власти субъектов РФ, не говоря уже о федеральных структурах.

В принципе существуют два пути решения этой проблемы. Первый путь — это создание на территории местного самоуправления особых государственных структур, которые будут исполнять государственные полномочия. Второй путь — наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления на основе договоров или законодательных актов. Следует отметить, что оба этих пути используются на практике. У каждого из них есть свои достоинства и недостатки.

Что касается первого пути, то он имеет следующие достоинства:

— возможность создания единой вертикальной системы исполнительной власти;

— приближение государственной власти к населению;

— более полное и глубокое информирование органов государственной власти о ходе дел в местных сообществах;

— возможность комплексного социально-экономического развития территорий, более широких, чем территории местного самоуправления, т.е. внутриобластных регионов.

Очевидный недостаток первого пути — это необходимость создания новых и достаточно дорогих управленческих структур, которые неизбежно должны будут как-то вписаться в систему управления, что вызовет массу коллизий, связанных с дублированием органов управления, нездоровой конкуренцией, возможными попытками администрирования со стороны государственных органов.

Возможность параллельного создания территориальных органов государственной власти для осуществления государственных полномочий, которые целесообразно выполнять на наиболее низком уровне, положительно оценивается многими в качестве временной меры, допустимой пока не окрепнет (в первую очередь финансово) местное самоуправление. Однако в целом все достоинства данного пути не перекрывают главного отмеченного выше недостатка: необходимости создания по сути дублирующих управленческих структур, что неизбежно сказывается на бюрократизации всей системы и напрямую отражается на налогоплательщиках. В связи с этим большее развитие получил все-таки второй путь — реализация отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления.

Большинство субъектов РФ используют только путь наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления.

В настоящее время во многих государствах с развитым местным самоуправлением доля коммунальных дел имеет тенденцию к сокращению, а доля государственных полномочий, уже превысившая 50% в структуре общественных задач, осуществляемых в муниципалитетах, продолжает увеличиваться. Такая ситуация отражает возрастающую интеграцию местных органов в государственный механизм, их приспособление к решению прежде всего задач, имеющих общегосударственное значение.

Целесообразность возложения на органы местного самоуправления исполнения отдельных государственных полномочий диктуется более высоким уровнем эффективности исполнения, чем их непосредственная реализация органами государственной власти. При этом принцип делегирования полномочий в Европейской Хартии местного самоуправления рассматривается как принцип соответствия данного уровня власти определенному уровню ответственности. Иначе говоря, любые полномочия, которые могут быть эффективно осуществлены на более низком уровне, должны быть переданы на этот уровень.

В Законе о местном самоуправлении (2003) содержится специальная гл. 4, посвященная наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Данный Закон призван решить целый ряд проблем, существующих в данной сфере. В частности, на практике при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в соответствующих нормативных актах обычно не указывается, что эти полномочия являются государственными, а следовательно, возникают споры по поводу их финансирования.

В соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) при определении, относится ли конкретное полномочие, возложенное на орган местного самоуправления, к государственным или нет, необходимо руководствоваться ст. 14—16, которые устанавливают перечень вопросов местного значения. Если указанное полномочие входит в один из вопросов местного значения для данного типа муниципального образования, то оно является муниципальным, в противном случае — государственным и требует отдельного финансирования.

Следует отметить, что до принятия Закона о местном самоуправлении (2003) в законодательстве большинства субъектов РФ использовался обратный подход. В соответствии с ним государственными полномочиями признавались те полномочия, в отношении которых имеется прямое указание на их государственный характер. Так, например, ст. 2 Закона Самарской области от 6 мая 2000 г. № 17-ГД «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований на территории Самарской области отдельными государственными полномочиями» (далее — Закон Самарской области от 6 мая 2000 г. № 17-ГД) устанавливает, что государственные полномочия — это полномочия, определенные в качестве государственных Уставом Самарской области, законами Самарской области в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, последствия реализации которых связаны с непосредственным обеспечением жизнедеятельности не только населения муниципального образования, но и населения всей Самарской области.

Процесс реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий можно разделить на четыре составные части.

Рассмотрим поэтапно процесс реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

1. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с одновременной передачей необходимых для их реализации государственных материальных финансовых средств. В теории муниципального права долгое время разрабатывалась идея о существовании двух форм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: передача и делегирование полномочий. Под передачей понимался способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие органа государственной власти на неопределенный срок исключается из его компетенции и включается в компетенцию органов местного самоуправления.

Под делегированием предлагалось понимать предоставление органам государственной власти принадлежащего права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно. Однако на практике такого разделения не существовало, и термины «наделение», «передача», «делегирование» обычно использовались в законодательстве бессистемно. Закон о местном самоуправлении (2003) также не различает формы наделения отдельными государственными полномочиями, понятия «наделение» и «передача» понимаются как синонимы.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями базируются на следующих принципах:

- законности;
- невозможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами чем федеральными законами и законами субъекта РФ;
- постепенности передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которые могут быть эффективно реализованы ими без ущерба для решения вопросов местного значения;
- сочетания государственных и местных интересов;
- содействия органов государственной власти органам местного самоуправления в осуществлении ими отдельных государственных полномочий;
- ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством за осуществление переданных им государственных полномочий;

• невозможности наделения органов местного самоуправления исключительными полномочиями органов государственной власти;

• невозможности наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями по правовому регулированию порядка обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина;

• невозможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без передачи им финансовых и материальных средств, необходимых для осуществления ими указанных полномочий.

Вместе с тем на практике соблюдаются не все указанные принципы. Чаще всего нарушается конституционный принцип о невозможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без передачи им финансовых и материальных средств, необходимых для осуществления указанных полномочий. Нарушение этого принципа, как правило, ведет к прямым и значительным расходам из местных бюджетов, которые затем так и не компенсируются из бюджетов вышестоящего уровня.

В соответствии с Конституцией РФ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может производиться только законом. Несмотря на то что соответствующее положение имелось и в Законе о местном самоуправлении (1995), на практике оно регулярно нарушается, особенно на федеральном уровне. Многие полномочия были переданы органам местного самоуправления скрыто, без указания на то, что они являются государственными, путем принятия указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ. Примером такой практики может служить постановление Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. № 1541 «Об утверждении положения о воинском учете», в котором сказано, что в населенных пунктах, где отсутствуют военные комиссариаты, первичный воинский учет граждан осуществляют органы местного самоуправления. Причем расходы, связанные с организацией в органах местного самоуправления воинского учета, производятся за счет этих органов. Закон о местном самоуправлении (2003) прямо запрещает такой способ наделения полномочиями.

В настоящее время значительное количество государственных полномочий передаются органам местного самоуправления законами субъектов РФ. Анализ регионального

законодательства выявляет три основных способа наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: законом субъекта о местном самоуправлении, законом субъекта о порядке наделения органов местного самоуправления такими полномочиями и отдельными законами о порядке передачи отдельных полномочий.

При установлении государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления, региональные законодатели используют принципы как позитивного, так и негативного регулирования. Так, в ст. 4 Закона Приморского края содержится перечень государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Более плодотворным представляется использование принципа негативного регулирования, т.е. указание в законе полномочий, которые органам местного самоуправления не могут передаваться. Такие нормы содержатся, в частности, в законах Тульской и Саратовской областей.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право привлекать дополнительные ресурсы для реализации отдельных государственных полномочий, но только в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Нередко органы государственной власти субъектов РФ передают органам местного самоуправления полномочия, которые им самим не принадлежат, а также те полномочия, которые специальными федеральными законами отнесены к исключительному ведению органов государственной власти и не могут передаваться органам местного самоуправления.

В некоторых субъектах РФ предусматривается возможность передачи государственных полномочий органам местного самоуправления на основе договоров, заключаемых между государственными и муниципальными органами. В случае ратификации договора законодательным (представительным) органом субъекта Федерации в соответствии с

действующим законодательством нет оснований подвергать сомнению правомерность данной правовой формы. Практика принятия таких решений на уровне подзаконных актов органов исполнительной власти субъектов РФ противоречит ч. 2 ст. 132 Конституции РФ.

Закон о местном самоуправлении (2003) устанавливает, что федеральный закон, закон субъекта РФ, которые предусматривают наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в обязательном порядке, должны содержать:

— вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются отдельными государственными полномочиями;

— перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также перечень прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

— способ или методику расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам для осуществления отдельных государственных полномочий;

— перечень подлежащих передачи в муниципальное управление или в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий;

— порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им государственных полномочий;

— порядок осуществления государственного контроля с указанием осуществляющих его органов;

— условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Если федеральные законы и законы субъектов РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, не соответствуют указанным выше требованиям и это несоответствие установлено в судебном порядке, органы местного самоуправления вправе отказаться от исполнения переданных государственных полномочий.

Закон о местном самоуправлении (2003) так же, как и Закон о местном самоуправлении (1995), не предусматривает необходимости получения согласия органов местного самоуправления на передачу им отдельных государственных полномочий. Между тем существует вполне обоснованное мнение, что передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий без их согласия не будет способствовать повышению эффективности их осуществления [15, с. 177].

Представляется, что нормам нового закона не противоречит установление требования о передаче отдельных государственных полномочий органов государственной власти субъектов РФ органам местного самоуправления только с согласия последних в законодательстве субъектов РФ. Так, например, это сделано в ст. 6 Закона Самарской области от 6 мая 2000 г. № 17-ГД: «Наделение государственными полномочиями производится только с согласия органов местного самоуправления в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования». В этой же статье подчеркивается, что переданные государственные полномочия не должны препятствовать решению органами местного самоуправления вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо на срок выполнения передаваемых полномочий.

Позитивным дополнением является внесение в Закон о местном самоуправлении (2003) положения, согласно которому законы, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответствующим законом о бюджете на очередной финансовый год. При этом оговаривается важное условие: в этих бюджетах в обязательном порядке должно быть предусмотрено предоставление субвенций на осуществление переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Примечательно, что Законом о местном самоуправлении (2003) достаточно подробно регулируется процесс предоставления субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

2. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Органы местного самоуправления осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия самостоятельно в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации. Порядок осуществления переданных государственных пол-

номочий должен устанавливаться нормативным актом представительного органа муниципального образования.

Материальные ресурсы, необходимые для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления, передаются для использования по целевому назначению. При этом они могут передаваться в муниципальную собственность, хозяйственное ведение или оперативное управление органов местного самоуправления.

Материальные ресурсы, в том числе здания, сооружения, технические средства и иные основные средства, используемые исключительно для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления на неограниченный срок, безвозмездно передаются в собственность соответствующих муниципальных образований по состоянию на дату вступления в силу закона, которым органы местного самоуправления наделены соответствующими полномочиями.

Материальные ресурсы, используемые для осуществления отдельных государственных полномочий частично, безвозмездно предоставляются в хозяйственное ведение, оперативное управление или пользование органам местного самоуправления (в части, используемой для осуществления отдельных государственных полномочий). Органы государственной власти, предоставившие указанные материальные ресурсы, обязаны в соответствии с установленными нормативами осуществлять эксплуатационное обслуживание, ремонт, замену и обновление основных средств, предоставленных органам местного самоуправления, или обеспечивать органы местного самоуправления необходимыми для этой цели финансовыми средствами.

Материальные ресурсы, предназначенные для осуществления отдельных государственных полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления на ограниченный срок, передаются, как правило, в оперативное управление органам местного самоуправления на соответствующий срок.

Передача материальных ресурсов осуществляется в порядке, установленном законом, которым органы местного самоуправления наделены соответствующими отдельными государственными полномочиями. При этом материальные ресурсы, переданные в муниципальную собственность, не могут быть проданы, сданы в аренду, приватизированы или

использованы не по целевому назначению без согласования с органом государственной власти, уполномоченным осуществлять контроль за исполнением соответствующих государственных полномочий.

При прекращении исполнения отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления обязаны возвратить неиспользованные материальные ресурсы, в том числе здания, сооружения, технические средства, а также иные основные средства, переданные им для осуществления указанных полномочий.

Перечень и процедура передачи собственности субъекта РФ, предназначенной для обеспечения исполнения органами местного самоуправления каждого из передаваемых государственных полномочий, определяется законом субъекта Федерации о наделении органов местного самоуправления этими государственными полномочиями или в порядке, устанавливаемом указанным законом.

В области регулирования вопросов передачи органам местного самоуправления материальных ресурсов для осуществления отдельных государственных полномочий Закон о местном самоуправлении (2003) вводит несколько новых положений. В частности, зафиксировано положение о том, что в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий (в случаях, установленных федеральными и региональными законами). При этом органам местного самоуправления предоставлено право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы для осуществления переданных им государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

К основным бюджетным полномочиям органов местного самоуправления по финансированию отдельных государственных полномочий относятся:

— право органов местного самоуправления получать средства из вышестоящего бюджета, предназначенные для финансирования отдельных государственных полномочий, которыми они наделены;

— утверждение на основании уведомления о бюджетных ассигнованиях из вышестоящего бюджета смет доходов и расходов бюджетных учреждений, финансирование которых осуществляется из местных бюджетов за счет переданных из вышестоящего бюджета средств на исполнение отдельных государственных полномочий;

— использование по целевому назначению финансовых средств, передаваемых для исполнения отдельных государственных полномочий.

Субвенции, предоставляемые местным бюджетам, формируются в составе бюджета субъекта РФ в форме самостоятельного регионального фонда компенсаций. Указанный фонд формируется за счет:

1) субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;

2) иных доходов бюджета субъекта РФ в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов РФ.

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями данного субъекта РФ, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Формирование, распределение, перечисление и учет субвенций, предоставляемых из регионального фонда компенсаций, производится в порядке, установленном БК РФ.

В соответствии с п. 3 ст. 20 Закона о местном самоуправлении (2003) органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий лишь в пределах выделенных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Таким образом, у органов государственной власти не имеется оснований для принуждения органов местного самоуправления к исполнению соответствующих государственных правовых актов в случае бездействия муниципальной власти по реализации этих полномочий в связи с отсутствием переданных финансовых и материальных ресурсов.

3. Государственный контроль за реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями не должно трактоваться как освобождение соответствующих государственных органов от ответственности за их осуществление. Государственные органы должны наблюдать за положением дел в соответствующих сферах деятельности, анализировать их, определять общую политику и методологию, иметь реальную возможность реагировать на нарушения действующего законодательства и прав граждан.

В Конституции РФ предусмотрен только один случай контроля государственных органов за деятельностью органов местного самоуправления — контроль за реализацией органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П фактически установлено, что такой контроль возможен не только за законностью, но и за целесообразностью деятельности органов местного самоуправления по исполнению переданных им государственных полномочий.

Таким образом, органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов Федерации обязаны осуществлять контроль за исполнением органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Конкретные формы контроля должны устанавливаться законами о передаче полномочий.

В действующем законодательстве субъектов Федерации упоминаются следующие основные формы и способы контроля: 1) дача указаний органам местного самоуправления по вопросам реализации переданных полномочий; 2) согласование решений по вопросам осуществления соответствующих полномочий; 3) направление органами государственной власти запросов и получение документов и иной информации по вопросам реализации переданных полномочий; 4) заслушивание отчетов органов местного самоуправления; 5) проведение проверок и ревизий деятельности органов местного самоуправления.

Закон Самарской области от 6 мая 2000 г. № 17-ГД предусматривает возможность назначение уполномоченных должностных лиц для постоянного наблюдения за осуществлением переданных государственных полномочий. Важным положением является норма Закона Саратовской области от 30 января 1998 г. № 2-ЗСО «О порядке наделения органов местного самоуправления Саратовской области от-

дельными государственными полномочиями» о том, что контроль со стороны государственных органов ограничен исключительно сферой переданных полномочий и не может служить основанием для вмешательства в иную деятельность органов местного самоуправления, нарушения их самостоятельности.

Согласно положениям Закона о местном самоуправлении (2003) органы государственной власти субъекта РФ осуществляют контроль не только за осуществлением органами местного самоуправления переданных им субъектом РФ государственных полномочий, но также и за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам все необходимые для этого документы. В законах о передаче полномочий должны содержаться указание о формах и порядке направления запросов государственных органов, сроках предоставления таких документов и т.п. В качестве примера можно привести Закон Пензенской области от 23 декабря 2002 г. № 427-ЗПО «О порядке наделения органов местного самоуправления в Пензенской области отдельными государственными полномочиями Пензенской области», который предусматривает право органов государственной власти Пензенской области запрашивать и получать в срок до двух недель, а при чрезвычайных обстоятельствах (стихийные бедствия, катастрофы и т.д.) — в срок до трех дней, необходимые документы и другую информацию, касающуюся исполнения переданных полномочий (ч. 2 ст. 15).

В случае выявления нарушений требований законов, по вопросам осуществления органами или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъекта РФ, уполномоченные государственные органы субъекта Федерации вправе направлять письменные предписания по их устранению, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

4. Прекращение исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления. Закон о местном самоуправлении (1995) не содержит норм, регулирующих порядок и основания прекращения исполнения отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления, хотя на практике такая ситуация не исключена.

Закон о местном самоуправлении (2003) установил требование, в соответствии с которым закон субъекта РФ, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта РФ, должен содержать условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Таким образом, законодатель допускает возможность в случае неисполнения или невозможности исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий их отзыв либо прекращение их осуществления. Прекращение действия отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления органами государственной власти субъекта РФ, либо отзыв их должен осуществляться законом субъекта РФ.

В случае прекращения органами местного самоуправления осуществления отдельных государственных полномочий, переданных им органами государственной власти субъекта РФ:

— представительный орган муниципального образования издает нормативный правовой акт, определяющий порядок возврата неиспользованных финансовых и материальных средств, в том числе зданий, сооружений и иных материально-технических средств, переданных органам местного самоуправления в хозяйственное ведение или оперативное управление для осуществления ими указанных полномочий;

— органы местного самоуправления в установленном порядке обеспечивают занятость и социальные гарантии должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих, исполнявших указанные полномочия.

В целях защиты интересов и законных прав населения муниципального образования с момента вступления в силу закона субъекта РФ об отзыве отдельных государственных полномочий исполнительный орган субъекта РФ обязан поручить исполнение этих полномочий органу государственной власти субъекта, в чью компетенцию они входят.

Принятие закона субъекта РФ об отзыве отдельных государственных полномочий у органа местного самоуправления влечет за собой прекращение поступления финансовых средств, передаваемых для реализации указанных полномочий.

8.4. Временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти

Закон о местном самоуправлении (2003), регулируя вопросы, связанные с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вместе с тем допускает и возможность временного осуществления некоторых муниципальных полномочий органами государственной власти. Статья 85 данного Закона, в частности, устанавливает, что отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ в случае, если:

1) в связи со стихийными бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы;

2) вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает значительная просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств;

3) при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства, установленные соответствующим судом.

Первое из приведенных выше оснований изъятия полномочий никак не связано с действиями самих органов местного самоуправления и возникает в силу чрезвычайных обстоятельств. В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайная ситуация — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Понятие чрезвычайной ситуации нельзя толковать расширительно, т.е. не относятся к чрезвычайным ситуациям, например, политические или финансовые кризисы, из-за которых формирование органов местного самоуправления может задерживаться.

Остальные основания связаны с ненадлежащими действиями органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом следует иметь в виду, что допущенное органами местного самоуправления при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом, может повлечь, помимо изъятия полномочий, еще и применение мер ответственности к самими органам и должностным лицам местного самоуправления.

Возможность принудительного изъятия у органов местного самоуправления отдельных полномочий вступает в противоречие с Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П. В данном положении указывается, что из прямого предписания ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, устанавливающей, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, следует, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. Такая правовая позиция была выражена и в постановлениях Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П и от 15 января 1998 г. № 3-П. На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление. В связи с этим Конституционный Суд РФ принял решение признать не соответствующими Конституции РФ, ее ч. 1 ст. 132 и ст. 133 положения п. 3 и 5 ст. 21 Устава (Основного Закона) Курской области, поскольку они допускают передачу органам государственной власти полномочий, которые должны осуществляться только органами местного самоуправления или населением муниципального образования непосредственно.

В то же время Закон о местном самоуправлении (2003) не предусмотрел возможность добровольной передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта РФ, в тех случаях, когда их реализация на уровне субъекта Федерации более целесообразна.

Включение ст. 75 в гл. 10 «Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью» данного Закона свидетельствует о том, что законодатель рассматривает временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления в качестве санкции, применяемой к органам местного самоуправления, что не во всех случаях соответствует действительности.

Законом о местном самоуправлении (2003) предусмотрены различные процедуры временной передачи некоторых полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти.

В случае, если в связи со стихийными бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы, решение о передаче полномочий принимается высшим должностным лицом субъекта РФ либо руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ при наличии согласия представительного органа местного самоуправления или решения законодательного органа государственной власти субъекта РФ, принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Исходя из содержания закона решение может быть принято высшим должностным лицом субъекта РФ при согласии законодательного органа государственной власти субъекта РФ, даже если представительный орган местного самоуправления выступил против.

Иная процедура закреплена для принятия решения об изъятии некоторых полномочий если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства. В таком случае решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Согласие иных органов государственной власти и местного самоуправления не требуется. При этом данное решение не может быть принято руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ единолично.

Наиболее сложная процедура передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта РФ предусмотрена в случае возникновения у муниципального образования значительной просроченной задолженности по исполнению своих долговых или бюджетных обязательств. Решение об этом может быть принято только решением арбитражного суда субъекта РФ по ходатайству высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и (или) представительного органа муниципального образования либо главы муниципального образования. В соответствии со ст. 33 АПК РФ такие дела будут относиться к специальной подведомственности.

В случае принятия арбитражным судом положительного решения в муниципальном образовании вводится временная финансовая администрация на срок до одного года. Временная финансовая администрация призвана реализовывать финансовые полномочия местной администрации и контрольного органа муниципального образования, но не представительного органа муниципального образования.

Решения органов государственной власти субъектов РФ, о временном осуществлении ими отдельных полномочий органов местного самоуправления могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти. В качестве примера такого закона можно привести Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (далее — Закон о чрезвычайном положении). В соответствии со ст. 11 этого Закона допускается полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов местного самоуправления. В соответствии со ст. 14 Закона о чрезвычайном положении на территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода действия чрезвычайного положения. В случае истечения в период действия чрезвычайного положения срока полномочий соответствующих выборных органов местного самоуправления и должностных лиц срок полномочий указанных органов и лиц продлевается до прекращения периода действия чрезвычайного положения, если их полномочия не приостановлены в порядке,

установленном Законом о чрезвычайном положении. Кроме того, в соответствии со ст. 15 данного Закона Президент РФ вправе приостанавливать действие правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов Указу Президента РФ о введении на данной территории чрезвычайного положения.

В п. 4 ст. 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» также предусмотрен запрет на проведение на территории, на которой введено военное положение, референдумов и выборов в органы местного самоуправления. Кроме того, данный Закон допускает введение в органах местного самоуправления дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности.

8.5. Надзор за органами и должностными лицами местного самоуправления

Важной формой воздействия государства на местное самоуправление является осуществление надзора за законностью деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Надзор за соблюдением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов осуществляют различные государственные органы. В первую очередь это органы прокуратуры.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации"» прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением законов органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе:

• по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов местного самоуправления, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

• требовать от руководителей и других должностных лиц органов местное самоуправление представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

• вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами местного самоуправления вправе применить следующие меры прокурорского реагирования:

— протест;

— представление об устранении нарушений закона.

Прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного органа муниципального образования — на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. При рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

Кроме того, прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении. Постановление прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом или должностным лицом в срок, установленный законом. О результатах рассмотрения сообщается прокурору в письменной форме.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся органами или должностными лицами местного самоуправления противоправных деяниях прокурор или его заместитель могут направляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Надзор за соблюдением органами местного самоуправления законности в отдельных сферах могут осуществлять и другие государственные органы. Так, в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» должностные лица органов управления и подразделений Государственной противопожарной службы при осуществлении государственного пожарного надзора имеют право осуществлять государственный пожарный надзор за соблюдением требований пожарной безопасности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, предприятиями, а также должностными лицами и гражданами.

Выводы

1. Взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления можно определить как совокупность организационно-правовых форм и методов, направленных на совместное решение как общегосударственных, так и местных вопросов. Такое взаимодействие строится на принципах законности, целесообразности, самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления в пределах их компетенции, равноправия органов государственной власти и местного самоуправления, недопустимости ущемления интересов других муниципальных образований, согласования интересов, обеспеченности ресурсами, взаимной ответственности, гласности.

2. Исходя из специфики организации государственной власти и местного самоуправления взаимоотношения между их органами могут осуществляться: 1) сверху вниз; 2) снизу вверх; 3) по горизонтали.

3. Одним из важнейших направлений взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления является наделение последних отдельными государственными полномочиями, которые могут передаваться только законом и только при условии передачи необходимых для их реализации материальных и финансовых ресурсов.

4. Закон о местном самоуправлении (2003), регулируя вопросы, связанные с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вместе с тем допускает и возможность временного осуществления некоторых муниципальных полномочий органами государственной власти.

5. Важной формой воздействия государства на местное самоуправление является осуществление государственного надзора за законностью деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Тема 9. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

9.1. Понятие ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

В современном правовом обществе для поддержания незыблемости конституционного строя и неукоснительного соблюдения всех законов помимо организационных мер используются и правовые средства с возможностью применения мер принуждения. Неотвратимость ответственности непосредственно вытекает из принципа всеобщей обязательности закона.

Юридическую ответственность можно определить как неблагоприятные последствия, наступающие для субъекта права при произведении им определенных действий и выраженные в санкциях правовых норм. Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за нарушение ими Конституции РФ, федеральных законов и федеральных конституционных законов и других правовых актов, невыполнение возложенных на них населением муниципального образования обязанностей.

Таким образом, *ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления* — это неблагоприятные последствия, наступающие в случае принятия органами и должностными лицами местного самоуправления противоправные решения, неосуществление или ненадлежащее осуществление своих задач и функций, выраженные в санкциях правовых норм. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль их деятельности служат обеспечению функционирования местного самоуправления в интересах населения, граждан, общества в целом.

Закон о местном самоуправлении (2003) так же, как и Закон о местном самоуправлении (1995), выделяет три вида ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления: 1) перед населением муниципального образования; 2) перед государством; 3) перед физическими и юридическими лицами.

Органы местного самоуправления могут нести конституционную, административную и гражданскую правовую ответственность за свои действия. К должностным лицам местного самоуправления могут применяться меры конституционной, административной, дисциплинарной, материальной и уголовной ответственности.

9.2. Конституционная ответственность

Органы и должностные лица местного самоуправления несут конституционную ответственность за ненадлежащее исполнение публичной власти. Можно выделить следующие основные случаи привлечения их к конституционной ответственности:

— при утрате доверия;

— издании незаконных правовых актов;

— неисполнении или ненадлежащем исполнении отдельных государственных полномочий.

Ответственность должностных лиц местного самоуправления в случае утраты доверия. В соответствии с ч. 2 ст. 71 Закона о местном самоуправлении (2003) население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Закон о местном самоуправлении (1995) указывал, что основанием ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением является утрата доверия. В Законе о местном самоуправлении (2003) данный термин не используется, однако анализ Закона показывает, что предусмотренный ст. 24 и ч. 2 ст. 71 механизм ответственности выборных должностных лиц местного самоуправления также основывается на утрате доверия к ним жителей муниципального образования[1].

[1] Помимо утраты доверия основаниями ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением в Самарской области является нарушение законодательства РФ и Самарской области и местных нормативных актов, в Удмуртской республике, Кировской и Свердловской областях — нарушение Устава муниципального образования. Однако в любом случае специфика процедуры привлечения к ответственности перед населением делает ее применение невозможным, если жители муниципального образования продолжают доверять данному должностному лицу.

Сам термин «утрата доверия» в Законе о местном самоуправлении (1995) не был определен, поэтому конкретное наполнение его содержанием также осуществлялось в законах субъектов Федерации и нормативных актах муниципальных образований.

Так, в Уставе г. Пензы под утратой доверия населения понимается неудовлетворенность избирателей деятельностью депутата, выборного должностного лица, связанная, совокупно или по отдельности, с такими причинами, как невыполнение депутатом, выборным должностным лицом предвыборной программы, официально объявленное депутатом, выборным должностным лицом изменение своей политической ориентации, при условии, что она была одним из определяющих факторов при их избрании, отказ от контактов с избирателями, ведения приема избирателей, рассмотрения их жалоб и заявлений. В Уставе г. Барнаула под утратой доверия населения понимается невыполнение предвыборной программы, отказ от ведения приема избирателей и рассмотрения их жалоб и заявлений.

В соответствии со ст. 8 решения Тольяттинской городской Думы от 10 января 2001 г. № 116 «О Положении о порядке отзыва депутата Тольяттинской городской Думы» под утратой депутатом доверия избирателей, являющимся основанием для его отзыва, понимается неудовлетворенность избирателей деятельностью депутата, связанная, совокупно или по отдельности, с такими причинами, как невыполнение депутатом предвыборной программы, отказ от контактов с избирателями, ведения приема избирателей, рассмотрения их жалоб и заявлений, а также несогласие избирателей с позицией депутата по вопросам, затрагивающим их интересы.

В целом можно отметить, что законы субъектов РФ используют существенно разные подходы к определению понятия «утрата доверия»: от совершения уголовного преступления до отказа от приема жалоб избирателей.

Исходя из формулировки ч. 1 ст. 71 большинство из этих оснований могут сохраниться и после вступления в силу Закона о местном самоуправлении (2003). Вместе с тем следует иметь в виду, что в соответствии с ч. 2 ст. 24 данного Закона основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Кроме того в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т.п.

Муниципальное образование с учетом законодательства субъектов РФ определяет процессуальный механизм реализации права населения на отзыв данных выборных лиц муниципального образования. При этом следует помнить, что в соответствии с подп. «а» п. 8 ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вопрос о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц не может быть вынесен на местный референдум.

Как свидетельствует практика, процедура отзыва депутатов и избранных населением должностных лиц решается не только в уставах муниципальных образований, но и в законах субъектов Федерации о местном самоуправлении (Калужская, Свердловская области), в законах о выборах (Алтайский край) или в специальных законодательных актах о порядке отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления (Саратовская, Тамбовская, Белгородская области).

Вместе с тем, обобщая некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ отмечала, что отсутствие в законах субъектов РФ норм о порядке отзыва этих лиц не может рассматриваться как препятствие для введения института отзыва в уставах муниципальных образований[1].

Ответственность должностных лиц местного самоуправления в случае в случае издания незаконных правовых актов. Конституционная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления наступает также в случаях

[1] Некоторые вопросы судебной практики по гражданским делам // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2000. № 1. С. 22-23.

нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования. В случае совершения указанных выше действий представительный орган местного самоуправления может быть распущен, а должностное лицо местного самоуправления — отрешено от должности.

Механизм реализации роспуска представительного органа муниципального образования закреплен в ст. 73 Закона о местном самоуправлении (2003).

Основанием начала процедуры применения данного вида ответственности к представительному органу муниципального образования является принятие им нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, в случае если незаконность данного нормативного акта установлена судом, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

В таком случае высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

Закон о местном самоуправлении (1995) также предусматривал возможность досрочного роспуска представительного органа местного самоуправления в случае принятия последним незаконного нормативного акта. Однако согласно Закону о местном самоуправлении (2003):

- увеличивается срок, в течение которого представительный орган муниципального образования обязан принять меры по исполнению решения суда с десяти дней до трех месяцев;
- не требуется судебного подтверждения того, что установленные действия повлекли нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда;
- не предусматривается в качестве обязательного этапа процедура привлечения представительного органа муниципального образования к ответственности вынесение письменного предупреждения представительного органа о возможности привлечения к ответственности;
- требуется обязательное судебное подтверждение факта неисполнения первого судебного решения;
- предусматривается обязательность законодательной инициативы высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) при принятии закона о роспуске представительного органа муниципального образования (ранее законодательный орган субъекта РФ мог и сам выступить с такой инициативой).

Меры, предусмотренные ст. 73 Закона о местном самоуправлении (2003), носят факультативный, т.е. необязательный характер. Как следует из ее содержания, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не обязан, а лишь обладает правом внести в законодательный орган субъекта РФ закон о роспуске представительного органа муниципального образования, а законодательный орган субъекта РФ не обязан его принимать.

Ответственность представительного органа муниципального образования наступает собственно не за принятие противоправного нормативного акта, а за непринятие мер по исполнению судебного решения, констатирующего данный факт. При этом следует помнить, что Закон о местном самоуправлении (2003) предусматривает право главы муниципального образования, являющегося главой администрации, наложить вето на акт, принятый представительным органов муниципального образования. Таким образом, если представительный орган принял меры по исполнению решения суда, но эти действия заблокировал глава муниципального образования, оснований для ответственности нет.

В тексте Закона о местном самоуправлении (2003) речь идет о судебном решении, которым установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования. Однако, как уже указывалось выше, данные положения могут содержаться как в одном судебном решении, так и в нескольких взаимосвязанных судебных решениях.

Подсудность и порядок рассмотрения дел о признании недействующими нормативных правовых актов устанавливаются соответственно гл. 3 и 24 ГПК РФ.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П указано следующее: «Положение о возможности прекращения полномочий законом субъекта РФ является особой гарантией прав местного самоуправления: в отличие от иных видов решений (в том числе постановлений) закон принимается в более усложненной процедуре (обязательные стадии законодательного процесса); закон подлежит подписанию президентом республики либо главой исполнительной власти, и, следовательно, прекращение полномочий должно быть результатом согласия законодательной и исполнительной власти субъекта РФ или, по крайней мере, решения его законодательного органа, принятого квалифицированным большинством голосов. Поэтому предписание пункта 3 статьи 49 рассматриваемого Федерального закона о необходимости принятия соответствующего решения в форме закона не противоречит Конституции Российской Федерации».

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта РФ о его роспуске.

Закон субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи. Порядок рассмотрения таких обращений устанавливается указанным законом и гл. 25 ГПК РФ.

Схожие основания и процедура предусмотрены Законом о местном самоуправлении (2003) и в случае отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. Вместе с тем есть и определенные отличия.

Основанием отрешения от должности главы муниципального образования (местной администрации) является не только принятие незаконного нормативного правового акта, но и совершение иных действий (в том числе принятие незаконного акта, не носящего нормативного характера), влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности РФ, национальной безопасности РФ и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ. В любом случае эти действия должны быть подтверждены решением суда.

Срок исполнения решения суда о признании нормативного правового акта, противоречащим Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, устанавливается в два месяца, если иное не предусмотрено судебным решением. Срок исполнения решения суда о признании незаконными иных действий главы муниципального образования (местной администрации) законом не установлен, следовательно, определяется самим судом. Однако в любом случае глава муниципального образования (местной администрации) не может быть привлечен к ответственности ранее, чем через месяц со дня вступления в силу решения суда.

Глава муниципального образования (местной администрации) отрешается от должности правовым актом высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Конкретный вид этого правового акта не установлен, однако очевидно, что он не имеет нормативного характера. По аналогии с Законом о местном самоуправлении (1995) можно предположить, что глава муниципального образования (местной администрации) должен отрешаться указом президента республики в составе РФ или постановлением главы иного субъекта РФ.

В отличие от Закона о местном самоуправлении (1995) Закон о местном самоуправлении (2003) не предусматривает исключения для глав муниципальных образований — столиц и административных центров субъектов РФ.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

В то же время в соответствии со ст. 2 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и ст. 254 ГПК РФ право обжаловать правовой акт об отрешении от

должности главы муниципального образования или главы местной администрации имеется и у любого другого заинтересованного лица.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в случае в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения отдельных государственных полномочий. *Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством может наступить также в случаях ненадлежащего осуществления ими отдельных государственных полномочий. Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.*

Конкретные виды ответственности за ненадлежащее осуществление отдельных государственных полномочий ни Законом о местном самоуправлении (1995), ни Законом о местном самоуправлении (2003) не установлены.

Отдельные меры ответственности за совершение указанных выше действий в настоящее время установлены законодательством субъектов Федерации. Например, Закон Иркутской области от 9 сентября 1998 г. № 42-03 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Иркутской области» в качестве санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственных полномочий, которые могут быть применены к органам местного самоуправления органами государственной власти, называет возмещение ущерба органами местного самоуправления, причиненного в результате нецелевого использования объектов областной собственности и переданных финансовых средств (ст. 17).

Законодательство некоторых субъектов предусматривает в качестве санкции изъятие из компетенции органов местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Такое положение содержится, например, в Законе Пермской области от 14 сентября 1998 г. № 219-22 «О порядке наделения органов местного самоуправления Пермской области отдельными государственными полномочиями», Законе Томской области от 16 июля 1999 г. № 22-03 «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями и передаче муниципальных полномочий органам государственной власти Томской области». Действенность такой санкции представляется сомнительной, учитывая, что отдельные государственные полномочия передаются органам местного самоуправления без их согласия.

В определенных случаях за неисполнение или ненадлежащее исполнение отдельных государственных полномочий к органам и должностным лицам местного самоуправления местного самоуправления могут быть применены санкции, предусмотренные ст. 73 и 74 Закона о местном самоуправлении (2003). Кроме того, в случае если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом, к ним могут быть применены меры, предусмотренные ст. 75 Закона о местном самоуправлении (2003).

Органы местного самоуправления в любом случае не могут нести ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственных полномочий, переданных им с нарушением требованием ст. 19 Закона о местном самоуправлении (2003).

9.3. Административная ответственность

Должностные лица местного самоуправления несут административную ответственность в случае совершения ими при исполнении служебных обязанностей правонарушений, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ.

КоАП РФ определяет должностное лицо как лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ (ст. 2.4).

Конкретные составы правонарушений, за которые должностные лица местного самоуправления могут быть привлечены к ответственности, содержатся в КоАП РФ. Так, дей-

ствия должностных лиц органов местного самоуправления, направленные на незаконное ограничение свободы торговли, т.е. недопущение на местные рынки товаров из других регионов РФ либо запрещение вывоза местных товаров в другие регионы РФ, — влекут наложение административного штрафа в размере от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда (ст. 14.9 КоАП). Непредставление руководителем или другим должностным лицом организации, а равно должностным лицом органа местного самоуправления, ответственными за военно-учетную работу, в установленный срок в военный комиссариат или в иной орган, осуществляющий воинский учет, списков граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет, — влечет наложение административного штрафа в размере от трех до десяти минимальных размеров оплаты труда (ст. 21.1 КоАП).

В соответствии с ч. 1 ст. 1.1. КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ. В силу этого некоторые составы административных правонарушений, которые могут совершаться должностными лицами местного самоуправления, содержатся в законодательстве субъектов. Такие нормы содержатся, например, в Законе Московской области от 17 октября 1997 г. № 47/97-03 «Об административной ответственности за правонарушения в области строительства и градостроительства на территории Московской области»; Законе Пензенской области от 26 июня 2003 г. № 490-ЗПО «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления в Пензенской области»; Законе Сахалинской области от 9 марта 2000 г. № 166 «Об административной ответственности за нарушения сроков и порядка ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления»; законах Саратовской области от 10 января 2000 г. «Об административной ответственности за нарушение законодательства об Архивном фонде Саратовской области и архивах» и от 4 ноября 1999 г. «Об административной ответственности в отраслях жилищно-коммунального хозяйства городов, поселков и сел Саратовской области»; Законе Челябинской области от 8 октября 1996 года № 34-03 «О правилах благоустройства городов и других населенных пунктов Челябинской области и административной ответственности за их нарушение» и др.

Действующее законодательство не содержит каких-либо особенностей привлечения депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц органов местного самоуправления к административной ответственности. В то же время такие особенности установлены в отношении кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления, кандидатов на должности выборных должностных лиц местного самоуправления. Согласно ст. 24 Закона об обеспечении конституционных прав граждан России зарегистрированный кандидат не может быть на территории муниципального образования привлечен к уголовной ответственности, задержан, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта РФ.

9.4. Дисциплинарная ответственность

Дисциплинарная ответственность представляет собой одну из форм принуждения, применяемого уполномоченными должностными лицами (органами) к лицам, совершившим дисциплинарное правонарушение, и влекущего неблагоприятные последствия для нарушителя. В отличие от других видов юридической ответственности дисциплинарная направлена на обеспечение дисциплины в основном в рамках служебного подчинения. Меры дисциплинарной ответственности применяются не «надведомственными» органами (судом, арбитражем, инспекциями т.д.), а органами (должностными лицами) организаций, учреждений, предприятии, где работает нарушитель дисциплины, либо вышестоящим органом (должностным лицом).

Дисциплинарная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности. В целом она характеризуется следующим:

- основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок;
- за такой проступок применяются дисциплинарные взыскания;
- дисциплинарная ответственность применяется только в порядке подчиненности и только к физическим лицам.

Существенно различается дисциплинарная ответственность муниципальных служащих и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих. Она устанавливается действующим законодательством о труде и о муниципальной службе. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» содержит следующую отсылочную норму: «За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации». Таким образом, основанием привлечения муниципального служащего к дисциплинарной ответственности является совершение им должностного (дисциплинарного) проступка, под которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей.

Несмотря на отсутствие в законодательстве исчерпывающего перечня должностных (дисциплинарных) проступков, ученые выделяют в дисциплинарном законодательстве признаки, которые можно объединить понятием состава должностного (дисциплинарного) проступка. Эти признаки характеризуют его с точки зрения объекта посягательства, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны.

Объектом посягательства должностного (дисциплинарного) проступка в сфере муниципальной службы являются общественные отношения, складывающиеся при осуществления служебной деятельности. Посягательства на данные общественные отношения выступают в виде нарушений служебной дисциплины. В качестве объекта, на который непосредственно посягает тот или иной должностной (дисциплинарный) проступок, выступают конкретные обязанности муниципального служащего.

К признакам объективной стороны должностного (дисциплинарного) проступка прежде всего относится само противоправное деяние, посягающее на служебную дисциплину. Оно может быть выражено в форме как действия, так и бездействия. Круг таких деяний весьма широк и неоднороден, что является одной из причин отсутствия в дисциплинарном законодательстве единой, целостной системы составов проступков.

Субъектами должностного (дисциплинарного) проступка в сфере муниципальной службы правоотношений признаются муниципальные служащие.

Субъективной стороной должностного (дисциплинарного) проступка является совокупность признаков, характеризующих психическое отношение правонарушителя к своему противоправному деянию и к возможным вредным последствиям. Прежде всею в качестве такого признака выступает вина. Статья 192 ТК РФ прямо указывает на наличие вины работника в качестве обязательного признака дисциплинарного проступка. В зависимости от формы вины должностные (дисциплинарные) проступки квалифицируются как умышленные (совершенные с прямым и косвенным умыслом) и неосторожные (явившиеся результатом самонадеянности или небрежности). Умышленным является такое поведение служащего, когда он сознает противоправный характер своего поведения, предвидит его вредные последствия и желает или сознательно допускает их наступление, либо относится к ним безразлично. Неосторожность имеет место, если служащий не предвидит вредные последствия своего поведения, однако он мог и должен был предвидеть их наступление.

Должностной (дисциплинарный) проступок имеет формальный состав, т.е. для привлечения служащего к дисциплинарной ответственности достаточно самого факта нарушения служебной дисциплины, даже если вредные последствия этого нарушения отсутствуют.

Конкретные виды дисциплинарных взысканий, налагаемых на муниципальных служащих, устанавливаются законодательством субъектов Федерации либо муниципальными правовыми актами. Эти документы чаще всего либо предусматривают возможность наложения на муниципальных служащих тех же видов дисциплинарных взысканий, что и ст. 192 ТК РФ: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям (например, закон Саратовской области), либо дополняют их взысканиями, ранее предусматривавшимися Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу): строгий выговор и предупреждение о неполном служебном соответствии (например, законы Белгородской и Томской областей).

ТК РФ устанавливает, что за каждый проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Вместе с тем Пленум Верховного Суда РФ установил, что если, несмотря на применение дисциплинарного взыскания, неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей продолжается, он может быть вновь привлечен к дисциплинарной ответственности (п. 33 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации»).

Дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни служащего, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников. Кроме того, дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня его совершения. Верховный Суд РФ уточнил, что в случае обнаружения проступка в двухгодичный срок по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности дисциплинарное взыскание подлежит применению не позднее одного месяца со дня окончания такой проверки[1]. В указанные выше сроки не включается также время производства по уголовному делу.

Дисциплинарное взыскание применяется к служащему на основании соответствующего приказа (распоряжения) должностного лица, наделенного правом привлекать к дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарная ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления. Нормативные акты некоторых субъектов РФ и муниципальных образований предусматривают дисциплинарную ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления, прежде всего депутатов представительных органов. Анализ действующих актов в этой сфере показывает, что дисциплинарным проступком депутата представительного органа муниципального образования обычно признается нарушение порядка работы представительного органа, которое может выражаться в различных деяниях: от непосещения заседаний представительного органа до нарушения правил депутатской этики во время этих заседаний. В перечне дисциплинарных взысканий наиболее часто указываются: предупреждение о лишении слова; лишение слова; призыв к порядку; удаление из зала заседания; порицание (выговор) и досрочное прекращение полномочий. Последняя мера применяется исключительно редко и должна быть обоснована очень вескими причинами. Например, на основании ст. 31 Устава города Красноярска полномочия депутата досрочно прекращаются в случае уклонения депутата от выполнения депутатских обязанностей, выразившегося в систематическом отсутствии без уважительных причин на заседаниях городского Совета, его постоянных и временных комиссий, членом которых он избран.

[1] Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за II квартал 2001 г. (по гражданским делам) : Утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 26 сентября 2001 г.

9.5. Гражданско-правовая ответственность

Органы местного самоуправления несут ответственность перед различными физическими и юридическими лицами в случае совершения действий, нарушающих основные права и свободы и причиняющих имущественный и иной ущерб. Эта ответственность носит гражданско-правовой характер и наступает в судебном порядке. Строго говоря, необходимо отметить, что к ответственности перед физическими и юридическими лицами могут быть привлечены только органы местного самоуправления, но не должностные лица, так как последние не являются субъектами гражданского права. Убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием (ст. 16 ГК РФ).

Можно выделить три наиболее важных случая наступления ответственности органов местного самоуправления.

Первый случай — принятие органами и должностными лицами местного самоуправления незаконных правовых актов, нарушающих права и свободы граждан. Таким правовые акты могут быть обжалованы любым гражданином, который считает, что его права были нарушены. Порядок обжалования регулируется главами 24 и 25 ГПК РФ и Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

В суд могут быть обжалованы любые акты как нормативного, так и индивидуального характера. Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему. При этом закон предоставляет гражданину право выбора в какой суд обратиться: по месту своего жительства или по месту нахождения органа местного самоуправления.

По результатам рассмотрения жалобы суд выносит решение. Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

Во втором случае органы или должностные лица местного самоуправления несут ответственность, если своими противоправными действиями они причинили имущественный или иной (например, моральный) вред. На них в таком случае ложится обязанность возместить (компенсировать) причиненный ущерб.

Возмещение ущерба в таком случае регулируется ст. 1069 ГК РФ. Данная статья сформулирована с учетом требований ст. 33 и 153 Конституции РФ и ст. 16 ГК РФ и является специальной. В ней предусмотрены особенности, отличающие ее от общих правил деликтной ответственности. Они выражаются, во-первых, во властно-административном, т.е. юридически обязательном, одностороннем характере действий органов местного самоуправления, а также их должностных лиц; во-вторых, в том, что причинение вреда вызвано противоправными действиями указанных субъектов [16].

Виды и формы деяний, причиняющих вред, весьма многообразны. Ими могут быть различные нормативные или индивидуальные акты, которые направлены гражданам и юридическим лицам и подлежат обязательному исполнению. Таковым может быть и противоправное бездействие, так как непринятие необходимых мер, предусмотренных законами и иными правовыми актами, может также привести к причинению вреда.

Следует обратить внимание, что возмещение вреда производится не за счет самих должностных лиц, чьи действия

или бездействие и вызвали, собственно, причинение ущерба, а за счет казны муниципального образования. Это связано с тем, что должностные лица органов местного самоуправления, как уже указывалось выше, не являются субъектами гражданского права. От имени казны муниципального образования в соответствии со ст. 1071 ГК РФ обычно выступают соответствующие финансовые органы.

Третий случай связан с причинением вреда органами и должностными лицами местного самоуправления не в сфере властно-административных отношений, а в результате хозяйственной и технической деятельности. Органы местного самоуправления в соответствии со ст. 41 Закона о местном самоуправлении (2003) являются юридическими лицами. Это означает, что они самостоятельно выступают в гражданском обороте и несут ответственность за совершаемые ими действия.

Ответственность органов местного самоуправления может наступать, например, в результате невыполнения ими условий гражданско-правовых договоров с физическими и юридическими лицами. Ответственность в таком случае наступает в общем порядке (ст. 1064 ГК РФ). В случае причинения вреда источниками повышенной опасности, принадлежащими органам местного самоуправления (например, машиной местной администрации), ответственность наступает в соответствии со ст. 1079 ГК РФ.

9.6. Уголовная ответственность

Уголовная ответственность должностных лиц местного самоуправления наступает в случае совершения ими деяний, содержащих все признаки состава преступления и предусмотренных УК РФ. Перечень этих деяний содержится в гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Применительно к должностным лицам местного самоуправления данная глава содержит такие составы преступлений, как злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); превышение должностных полномочий (ст. 286); отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ (ст. 287); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289); получение взятки (ст. 290); служебный подлог (ст. 292); халатность (ст. 293). Для привлечения к ответственности в

соответствии с данными статьями, следует руководствоваться определением должностного лица, данным в примечании к ст. 285 УК РФ.

Действующее уголовно-процессуальное законодательство устанавливает особенности привлечения к уголовной ответственности выборных должностных лиц местного самоуправления. Так, в частности, решение о возбуждении уголовного дела в отношении депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица органа местного самоуправления либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается прокурором субъекта РФ (ст. 448 УПК РФ).

В соответствии с ч. 9 ст. 40 Закона о местном самоуправлении (2003) депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом, членом выборного органа местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Выводы

1. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления — это неблагоприятные последствия, наступающие в случае принятия органами и должностными лицами местного самоуправления противоправных решений, неосуществление или ненадлежащее осуществление своих задач и функций, выраженные в санкциях правовых норм.

2. Органы местного самоуправления могут нести конституционную, административную и гражданско-правовую ответственность за свои действия. К должностным лицам местного самоуправления могут применяться меры конституционной, административной, дисциплинарной, материальной и уголовной ответственности.

3. Можно выделить следующие основные случаи привлечения органов и должностных лиц местного самоуправления к конституционной ответственности: в случае утраты доверия; в случае издания незаконных правовых актов; в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения отдельных государственных полномочий.

4. Должностные лица местного самоуправления несут административную ответственность в случае совершения ими при исполнении служебных обязанностей правонарушений, предусмотренных КоАП РФ или законами субъектов РФ.

5. Дисциплинарная ответственность представляет собой одну из форм принуждения, применяемого уполномоченными должностными лицами (органами) к лицам, совершившим дисциплинарное правонарушение, и влекущего неблагоприятные последствия для нарушителя.

6. Органы местного самоуправления несут ответственность перед различными физическими и юридическими лицами в случае совершения действий, нарушающих основные права и свободы и причиняющих имущественный и иной ущерб. Эта ответственность носит гражданско-правовой характер и наступает в судебном порядке.

7. Уголовная ответственность должностных лиц местного самоуправления наступает в случае совершения ими деяний, содержащих все признаки состава преступления и предусмотренных УК РФ. Действующее уголовно-процессуальное законодательство устанавливает особенности привлечения к уголовной ответственности выборных должностных лиц местного самоуправления.

Тема 10. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ОТДЕЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

10.1. Организация местного самоуправления в городах федерального значения

Города федерального значения Москва и Санкт-Петербург согласно Конституции РФ обладают статусом субъектов Федерации. В то же время они являются поселениями, следовательно, в них, должно осуществляться местное самоуправление.

Закон о местном самоуправлении (2003) устанавливает, что в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами указанных субъектов РФ местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях.

Внутригородская территория города федерального значения — это часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Здесь следует отметить, что города Москва и Санкт-Петербург включают в себя не только городскую территорию, но и так называемые пригородные территории. В Санкт-Петербурге расположенные на данных территориях муниципальные образования именуются городами и поселками. Однако на города федерального значения не распространяется общая классификация муниципальных образований: любое муниципальное образование, расположенное на территории Москвы и Санкт-Петербурга, является внутригородской территорией, а не поселением или муниципальным районом вне зависимости от того, расположено ли муниципальное образование на территории основной городской застройки или на пригородной территории.

В настоящее время в соответствии с Законом г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (далее — Закон Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56) местное самоуправление в городе Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых на территории районов города Москвы (включая районы города Зеленограда). В соответствии с данным Законом внутригородское муниципальное образование — это часть территории города Москвы, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются собственность муниципального образования, бюджет муниципального образования и выборные органы местного самоуправления.

В границах района может существовать одно или несколько муниципальных образований, но не может быть муниципальных образований, включающих в себя территории двух и более районов города. Образование муниципальных образований, установление их территорий и наименований осуществляются законом города Москвы по представлению мэра Москвы с учетом исторических и иных местных традиций, географических, градостроительных особенностей, социально-экономических характеристик соответствующих территорий, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры и других особенностей территорий.

В соответствии с Законом г. Санкт-Петербурга от 23 июня 1997 г. «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» жители города осуществляют свое право на местное самоуправление в муниципальных образованиях, расположенных на территории Санкт-Петербурга. Местное самоуправление в Санкт-Петербурге осуществляется на всей его территории в границах территорий городов, поселков, муниципальных округов Санкт-Петербурга. На территории Санкт-Петербурга создано 111 муниципальных образований. Таким образом, территориальная организация местного самоуправления в городах Москве и Санкт-Петербурге соответствует Закону о местном самоуправлении (2003).

Представляется, что на сегодняшний день вариант осуществления местного самоуправления в городах федерального значения путем образования внутригородских муниципальных образований наиболее эффективен по следующим причинам. Во-первых, исключается подмена, пересечение, дублирование функций и полномочий органов государ-

ственной власти и органов местного самоуправления. Во-вторых, в масштабе крупного мегаполиса единый орган местного самоуправления просто физически не сможет решать все задачи на местах, т.е. сама идея местной власти, самостоятельности населения в решении местных вопросов оказывается дискредитированной [1, с. 232].

Внутригородские территории городов федерального значения образуются и преобразуются законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий. В соответствии Законом Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 образование муниципальных образований осуществляется Законом г. Москвы по представлению мэра Москвы с учетом исторических и иных местных традиций, географических, градостроительных особенностей, социально-экономических характеристик соответствующих территорий, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры и других особенностей территорий.

В каждом московском районе образуются независимые друг от друга органы власти двух видов: во-первых, управа — орган исполнительной власти, входящий в систему органов государственной власти и подчиняющийся мэру, Правительству Москвы и префекту административного округа, во-вторых, органы местного самоуправления — муниципальное собрание и муниципалитет, избираемые жителями района и не входящие в систему органов государственной власти.

Специфика организации местного самоуправления в городах федерального значения обусловливает то, что перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований определяются законами субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга — исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Города Москва и Санкт-Петербург представляют собой единые хозяйственные комплексы, в силу чего многие вопросы местного значения в них более целесообразно решать на уровне субъекта РФ в целом. Так, например, с обеспечением работы транспорта непосредственно связано строительство дорог. Невозможно при всей целостности городского хозяйства в одном муниципальном образовании строить развязки и новые дороги, не строя их в других. Таким образом, в городах федерального значения к вопросам местного значения не

могут быть отнесены вопросы, имеющие общегородское значение [1, с. 233].

Конституционный Суд РФ в определении от 5 июня 2003 г. № 274-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Санкт-Петербургского городского суда о проверке конституционности абзаца второго пункта 3 статьи 6 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и жалобы администрации муниципального образования "Смольнинское" на нарушение той же нормой конституционных прав и свобод» указал, что особенности статуса городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, территории которых как субъектов РФ, где в соответствии с прямым указанием Конституции РФ осуществляется государственная власть (ч. 2 ст. 11,ч. 1 ст. 77), совпадают с их территориями как городских поселений, где обязательным является осуществление местного самоуправления, предопределяют необходимость принятия мер, в том числе законодательных, для разграничения государственной власти и местного самоуправления, с тем чтобы обеспечить баланс интересов города федерального значения как субъекта РФ и находящихся на его территории муниципальных образований, не допустить произвольное ограничение права населения на осуществление местного самоуправления.

Таким образом, право субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга самостоятельно определять перечень вопросов местного значения, не противоречит Конституции РФ.

Касаясь источников доходов местных бюджетов, следует отметить, что согласно ст. 12 НК РФ местные налоги и сборы в городах федерального значения устанавливаются и вводятся в действие законами указанных субъектов Федерации. Данная статья вводится в действие со дня признания утратившим силу Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

Целесообразность введения данной нормы также вполне очевидна: в рамках одного города недопустима ситуация, когда в различных его районах существуют различные ставки местных налогов.

Закон о местном самоуправлении (2003 года) допускает возможность зачисления установленных им источников доходов местных бюджетов в бюджеты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с законами этих субъектов.

В Санкт-Петербурге перечень доходов местных бюджетов муниципальных образований определяется ежегодно законом Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на соответствующий год. Доходы определяются в соответствии с классификацией БК РФ: налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления.

Органы государственной власти городов федерального значения также самостоятельно производят передачу органам местного самоуправления имущества исходя из перечня вопросов местного значения, установленным для этих муниципальных образований законами субъектов РФ.

В Санкт-Петербурге этот процесс осуществляется в соответствии с Законом г. Санкт-Петербурга «О порядке передачи объектов государственной собственности Санкт-Петербурга в собственность муниципальных образований». Закон устанавливает, что с инициативой передачи собственности города в собственность муниципального образования могут выступить Законодательное собрание, губернатор и представительные органы местного самоуправления Санкт-Петербурга.

10.2. Организация местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях

Особым видом муниципальных образований являются закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО). В соответствии с законом о местном самоуправлении (2003) ЗАТО являются городскими округами.

В настоящее время особенности организации местного самоуправления в ЗАТО установлены Законом РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (далее — Закон о ЗАТО). ЗАТО признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающей специальные условия проживания граждан. Решение о создании (об упразднении) ЗАТО принимается Президентом РФ. В настоящее время в Российской Федерации 43 ЗАТО[1].

Федеральные законы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления действуют в отношении ЗАТО с учетом особенностей, устанавливаемых Законом о ЗАТО.

Особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов в ЗАТО включает:

— установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования;

— ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории;

— ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;

— ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание.

Порядок образования, организация и компетенция органов местного самоуправления ЗАТО определяются законодательством о местном самоуправлении с учетом особенностей, установленных Законом о ЗАТО.

Органы местного самоуправления ЗАТО:

• координируют деятельность предприятий и (или) объектов, подразделений охраны, милиции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;

• разрабатывают схемы оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на предприятиях и (или) объектах либо при их угрозе. В случае возникновения опасности для жизни и здоровья населения ЗАТО в результате аварии на предприятии и (или) объекте глава местной администрации совместно с руководителями предприятия и (или) объекта осуществляет меры по спасению и охране жизни и здоровья людей, защите их прав, сохранению материальных ценностей, а при необходимости до начала работы соответствую-

[1] См.: постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов».

щих органов, образуемых Правительством РФ, принимает решение об эвакуации населения;

• участвуют совместно с руководителями предприятий и (или) объектов, по роду деятельности которых созданы ЗАТО, и органами федеральной службы безопасности в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, в определении пропускного режима в ЗАТО, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

• по согласованию с органами федеральной службы безопасности имеют право давать разрешение на въезд граждан в ЗАТО и выезд из него, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

• осуществляют контроль за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территории ЗАТО, за исключением режимных предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон, которые подлежат ведению уполномоченных на то государственных контрольных и надзорных органов. Органы местного самоуправления информируются о результатах проверок;

• вносят предложения в соответствующие органы государственного и военного управления о проведении инспекционных проверок по соблюдению особого режима и обеспечению достаточных мер для защиты населения ЗАТО от воздействия радиоактивных и других материалов, представляющих повышенную опасность.

• выступают заказчиком на строительство и ремонт жилья, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия юридических лиц, расположенных на его территории.

Формирование бюджета ЗАТО осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством РФ, с учетом следующих особенностей:

— дополнительные льготы по налогам и сборам предоставляются соответствующими органами местного самоуправления организациям, зарегистрированным в качестве налогоплательщиков в налоговых органах ЗАТО. Право на получение указанных льгот имеют организации, имеющие не менее 90% основных средств и осуществляющие не менее 70% своей деятельности на территориях соответствующих ЗАТО (в том числе не менее 70% среднесписочной численности работников таких организаций должны составлять лица, постоянно проживающие на территории соответствующего ЗАТО, и не менее 70% фонда оплаты труда должно выплачиваться работникам, постоянно проживающим на территории соответствующего ЗАТО);

— дефицит бюджета ЗАТО покрывается субсидиями, субвенциями и дотациями из средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством РФ. Статьи федерального бюджета, предусматривающие выделение указанных средств, являются защищенными статьями;

- в доходы бюджета ЗАТО зачисляются все налоги и другие поступления с его территории (действие данной нормы приостановлено).

Решение о перераспределении планируемого превышения доходов бюджета ЗАТО над его расходами принимается по представлению Правительства РФ при принятии федерального закона о федеральном бюджете на очередной год с учетом установленной для данного образования бюджетной обеспеченности населения. Средства превышения доходов бюджета над его расходами направляются на финансирование государственных и региональных экологических и социальных программ по преодолению последствий деятельности предприятий и (или) объектов.

Перераспределению не подлежат средства превышения доходов бюджета над его расходами, полученные дополнительно в ходе исполнения бюджета в результате перевыполнения доходов или экономии в расходах.

Осуществление в ЗАТО за счет ассигнований из федерального бюджета строительства предприятий и (или) объектов, а также их реконструкции с сохранением оборонной направленности производства влечет за собой обязательность отчисления части ассигнований органам местного самоуправления.

Средства в размере не менее 10% от затрат на производственное строительство сверх предусмотренных в соответствии с действующими нормативами в сводных сметных затратах единовременно либо частями по срокам строительства перечисляются предприятиями и (или) объектами в распоряжение органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие соответствующей территории.

При финансировании государственного оборонного заказа предприятия и (или) объекты, выполняющие государ-

ственный оборонный заказ, производят отчисления в бюджет ЗАТО для дополнительного финансирования программ в области экологии и здравоохранения в размере 1 % от объема финансирования, включаемые в стоимость государственного оборонного заказа.

10.3. Организация местного самоуправления в наукоградах

Особым видом муниципальных образований являются наукограды. В настоящее время особенности организации местного самоуправления в наукоградах установлены Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации».

Наукоградом признается муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом, т.е. совокупностью организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники.

Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством РФ с установлением срока этого статуса. При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Правительство РФ утверждает приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники РФ. Статус наукограда по истечении срока, установленного Правительством РФ, может быть сохранен за муниципальным образованием.

Инициатива постановки вопроса о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда может принадлежать органу местного самоуправления муниципального образования, органу государственной власти субъекта РФ, на территории которого находится муниципальное образование, а также Российской академии наук и федеральным органам исполнительной власти, заинтересованным в развитии организаций, входящих в состав научно-производственного комплекса муниципального образования.

Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно иметь научно-производственный комплекс, расположенный на территории данного муниципального образования. Научно-производственный комплекс муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда, должен быть градообразующим и отвечать критериям:

1) численность работающих в организациях научно-производственного комплекса составляет не менее 15% численности работающих на территории данного муниципального образования;

2) объем научно-технической продукции (соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники РФ) в стоимостном выражении составляет не менее 50% общего объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования, или стоимость основных фондов комплекса, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, составляет не менее 50% стоимости фактически используемых основных фондов всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования, за исключением ЖКХ и социальной сферы.

В научно-производственный комплекс муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда, входят юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке на территории данного муниципального образования:

1) научные организации, учреждения высшего профессионального образования и иные организации, осуществляющие научную, научно-техническую и инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники РФ, при наличии у них в случаях, предусмотренных законодательством РФ, государственной аккредитации;

2) организации независимо от организационно-правовых форм, осуществляющие производство продукции, выполнение работ и оказание услуг, при условии, что доля производства наукоемкой продукции (в стоимостном выражении), соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники РФ в течение предшествующих трех лет, составляет не менее 50% их общего объема производства.

В настоящее время в Российской Федерации семь наукоградов: Дубна, Королев, Реутов и Фрязино Московской области, Обнинск Калужской области, рабочий поселок Кольцове Новосибирской области, Мичуринск Тамбовской области.

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда РФ является основанием для финансирования из федерального бюджета в виде субвенций дополнительных расходов наукоградов РФ, которые выделяются в соответствии с Порядком предоставления субвенций из федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 25 ноября 2004 г. № 682.

Субвенции из федерального бюджета и расходы наукоградов РФ, осуществляемые за счет данных субвенций, не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

10.4. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях

Особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях в настоящее время определяются Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

Особенности организации местного самоуправления на пограничных территориях обусловлены установлением пограничного режима в пограничной зоне и в российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах и в территориальном море РФ. Пограничная зона устанавливается в пределах территории административного района, города, прилегающей к Государственной границе РФ на суше, морскому побережью РФ, российским берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, и в пределах территорий островов на указанных водоемах. В пограничную зону могут не включаться территории населенных пунктов, санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан.

Органы местного самоуправления приграничных территорий и их должностные лица:

— оказывают помощь органам и войскам Федеральной пограничной службы РФ, Войскам противовоздушной обороны, Военно-Морскому Флоту, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе РФ, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию;

- создают условия для участия граждан на добровольных началах в защите Государственной границы РФ в пределах приграничной территории.

Уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут быть предусмотрены должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам.

Выводы

1. В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами указанных субъектов РФ местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. Специфика организации местного самоуправления в городах федерального значения обусловливает то, что перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований определяются законами субъектов РФ — городов федерального значения — исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

2. Особым видом муниципальных образований являются ЗАТО. В соответствии с Законом о местном самоуправлении (2003) они считаются городскими округами.

3. Особым видом муниципальных образований являются также наукограды. Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда РФ является основанием для их финансирования из федерального бюджета в виде субвенций дополнительных расходов.

4. Особенности организации местного самоуправления на пограничных территориях обусловлены установлением пограничного режима в пограничной зоне и российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских водах и территориальном море РФ. Уставами муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, могут быть предусмотрены должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам.

Литература

1. *Александров А.О., Илькина Н.А.* Местное самоуправление в российских регионах / Конституционные и законодательные основы местного самоуправления / Под ред. Л.В. Иванченко. М., 2004.

2. Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975.

3. *Алексеев С.С.* Теория права. М, 1995.

4. *Бабич А.М., Павлова Л.Н.* Государственные и муниципальные финансы: Учебник. М., 2002.

5. *Вельский К.С.* О системе административного права // Государство и право. 1995. № 3.

6. *Бялкина Т.М.* О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2002. № 4.

7. *Выдрин И.В.* Муниципальное право. М., 2004.

8. *Выдрин И.В., Кокотов А.Н.* Муниципальное право России: Учебник. М., 2003.

9. *Драго Р.* Административная наука. М., 1982.

10. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995.

11. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ / Под ред. Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина. Часть первая. М., 2003.

12. *Костюков А.Н.* Муниципальное право в системе российского права: стагнация или развитие, а, может быть, новая роль? // Государство и право. 2003. № 9.

13. *Кутафин О.Е. Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000.

14. *Лексин И.В.* Административно-территориальное устройство и система муниципальных образований: региональные особенности и реформы местного самоуправления // Местное право. 2001. № 8.

15. *Мачульская И.* Государственные полномочия местного самоуправления // Федерализм. 1998. № 3.

16. *Модин Н.* Ответственность органов местного самоуправления за неправомерные действия // Российская юстиция. 2000. № 1.

17. *Постовой Н.В.* Муниципальное право России. М., 1998.

18. *Старилов Ю.Н.* Административное право: сущность, проблемы реформы и новая система // Правоведение. 2000. № 5.

19. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004.

20. *Черкасов А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998.

21. *Четвериков В.С.* Муниципальное право. М., 1999.

22. *Шугрина Е.С.* Муниципальное право. М., 2004.

23. *Щербакова И.В., Егорова Е.С.* Местное самоуправление в России: теория и практика. Ярославль, 1996.

www.infanata.org

Электронная версия данной книги создана исключительно для ознакомления только на локальном компьютере! Скачав файл, вы берёте на себя полную ответственность за его дальнейшее использование и распространение. Начиная загрузку, вы подтверждаете своё согласие с данными утверждениями!

Реализация данной электронной книги в любых интернет-магазинах, и на CD (DVD) дисках с целью получения прибыли, незаконна и запрещена! По вопросам приобретения печатной или электронной версии данной книги обращайтесь непосредственно к законным издателям, их представителям, либо в соответствующие организации торговли!

www.infanata.org